

N° 645

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2020-2021

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 mai 2021

RAPPORT D'INFORMATION

sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2021,

FAIT

Par Mme Pascale GRUNY,

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

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
SYNTHÈSE	13
AVANT-PROPOS	15
PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS .	19
I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN DISPOSITIF INCONTOURNABLE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE.....	19
A. LE RÔLE ENRICHIS DES COMMISSIONS PERMANENTES DANS LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS	19
B. UNE INTERACTION AVEC LE GOUVERNEMENT FRUCTUEUSE MAIS QUI PRÉSENTE DES LIMITES.....	22
C. L'ARTICULATION DU BILAN ANNUEL AVEC D'AUTRES PROCÉDURES ASSURE UN CONTRÔLE RENFORCÉ DE L'APPLICATION DES LOIS.....	25
II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2019-2020.....	26
A. UNE FORTE BAISSSE DU TAUX GLOBAL D'APPLICATION LIÉE À LA CRISE SANITAIRE	26
B. UN RENDU DES RAPPORTS INSUFFISANT ET TROP TARDIF.....	31
C. UNE GESTION DU TEMPS QUI CONTRASTE AVEC LA RAPIDITÉ DEMANDÉE AU PARLEMENT	33
D. UN RECOURS ACCRU AUX ORDONNANCES	35
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES COMMISSIONS	41
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	43
INTRODUCTION.....	45
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	47
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	47
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES	47
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	47
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	49

II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE PARLEMENTAIRE.....	49
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ...	50
IV. LE RECOURS AUX ORDONNANCES.....	50
V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS	51
A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67	51
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT	51
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	53
I. AGRICULTURE, FORÊT, CHASSE ET PÊCHE	53
A. LOI N° 2020-699 DU 10 JUIN 2020 RELATIVE À LA TRANSPARENCE DE L'INFORMATION SUR LES PRODUITS AGRICOLES ET ALIMENTAIRES	53
B. LOI N° 2020-48 DU 28 JANVIER 2020 VISANT À LUTTER CONTRE LE MITAGE DES ESPACES FORESTIERS EN ILE-DE-FRANCE.....	54
C. LOI N° 2019-469 DU 20 MAI 2019 POUR LA PROTECTION FONCIÈRE DES ACTIVITÉS AGRICOLES ET DES CULTURES MARINES EN ZONE LITTORALE	55
D. LOI N° 2018-938 DU 30 OCTOBRE 2018 POUR L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET UNE ALIMENTATION SAINTE, DURABLE ET ACCESSIBLE À TOUS	55
E. LOI N° 2017-348 DU 20 MARS 2017 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES ET AU DÉVELOPPEMENT DU BIOCONTRÔLE	63
II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT.....	63
A. LOI N° 2018-1021 DU 23 NOVEMBRE 2018 PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE (ELAN).....	63
III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION	77
A. LOI N° 2019-810 DU 1 ^{ER} AOÛT 2019 VISANT À PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DE LA DÉFENSE ET DE LA SÉCURITÉ NATIONALE DE LA FRANCE DANS LE CADRE DE L'EXPLOITATION DES RÉSEAUX RADIOÉLECTRIQUES MOBILES (DITE « LOI 5G »)	77
B. LOI N° 2015-136 DU 9 FÉVRIER 2015 RELATIVE À LA SOBRIÉTÉ, À LA TRANSPARENCE, À L'INFORMATION ET À LA CONCERTATION EN MATIÈRE D'EXPOSITION AUX ONDES ÉLECTROMAGNÉTIQUES	80
IV. ÉNERGIE	82
A. LOI N°2019-1147 DU 8 NOVEMBRE 2019 RELATIVE À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT.....	82

B. LOI N° 2017-1839 DU 30 DÉCEMBRE 2017 METTANT FIN À LA RECHERCHE AINSI QU'À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET À L'ENVIRONNEMENT	156
C. LOI N° 2017-227 DU 24 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-1019 DU 27 JUILLET 2016 RELATIVE À L'AUTOCONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ ET N° 2016-1059 DU 3 AOÛT 2016 RELATIVE À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET VISANT À ADAPTER CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ET AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	160
D. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	162
V. AUTRES LOIS	168
A. LOI N° 2019-486 DU 22 MAI 2019 RELATIVE À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES.....	168
B. LOI N° 2018-727 DU 10 AOÛT 2018 POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE.....	181
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES	185
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE	189
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION	189
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES	189
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	189
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	190
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ..	190
IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT	191
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT	191
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT	191
V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION.....	192
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	195
I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES.....	195
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020	195

B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES	195
II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES	201
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020	201
B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES	201
TROISIÈME PARTIE : UN EXEMPLE D'EXPÉRIMENTATION SUIVI PAR LA COMMISSION	203
I. LE RECRUTEMENT À TITRE EXPÉRIMENTAL DE TECHNICIENS SUPÉRIEURS D'ÉTUDES ET DE FABRICATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE 3E CLASSE	203
II. LE RECOURS AUX CONTRACTUELS.....	205
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	207
LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....	209
I. BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE.....	213
A. 28 % DES LOIS SONT TOTALEMENT APPLICABLES SIX MOIS APRÈS LA FIN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020	213
B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN FORTE BAISSSE	214
C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE SÉNATORIALE ..	215
D. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....	216
E. LA PUBLICATION DES RAPPORTS	217
II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2019	221
A. LOI N° 2019-180 DU 8 MARS 2019 VISANT À RENFORCER LA PRISE EN CHARGE DES CANCERS PÉDIATRIQUES PAR LA RECHERCHE, LE SOUTIEN AUX AIDANTS FAMILIAUX, LA FORMATION DES PROFESSIONNELS ET LE DROIT À L'OUBLI PARUE AU JO N° 59 DU 10 MARS 2019.....	221
B. LOI N° 2019-733 DU 14 JUILLET 2019 RELATIVE AU DROIT DE RÉSILIATION SANS FRAIS DE CONTRATS DE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ PARUE AU JO N° 163 DU 16 JUILLET 2019.....	223
C. LOI N° 2019-774 DU 24 JUILLET 2019 RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE SANTÉ PARUE AU JO N° 172 DU 26 JUILLET 2019.....	224

III. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2019-2020.....	251
A. LOI N° 2019-1446 DU 24 DÉCEMBRE 2019 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2020 PARUE AU JO N° 300 DU 27 DÉCEMBRE 2019 (RECTIFICATIF PARU AU JO N° 9 DU 11 JANVIER 2020)	251
B. LOI N° 2020-220 DU 6 MARS 2020 VISANT À AMÉLIORER L'ACCÈS À LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP PARUE AU JO N° 57 DU 7 MARS 2020	280
C. LOI N° 2020-692 DU 8 JUIN 2020 VISANT À AMÉLIORER LES DROITS DES TRAVAILLEURS ET L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES APRÈS LE DÉCÈS D'UN ENFANT PARUE AU JO N° 140 DU 9 JUIN 2020	281
D. LOI N° 2020-734 DU 17 JUIN 2020 RELATIVE À DIVERSES DISPOSITIONS LIÉES À LA CRISE SANITAIRE, À D'AUTRES MESURES URGENTES AINSI QU' AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE (« URGENCE 3 ») PARUE AU JO N° 149 DU 18 JUIN 2020	284
E. LOI N° 2020-839 DU 3 JUILLET 2020 VISANT À ASSURER LA REVALORISATION DES PENSIONS DE RETRAITE AGRICOLES EN FRANCE CONTINENTALE ET DANS LES OUTRE-MER PARUE AU JO N° 164 DU 4 JUILLET 2020	285
F. LOI N° 2020-938 DU 30 JUILLET 2020 PERMETTANT D'OFFRIR DES CHÈQUES-VACANCES AUX PERSONNELS DES SECTEURS SANITAIRE ET MÉDICO-SOCIAL EN RECONNAISSANCE DE LEUR ACTION DURANT L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 PARUE AU JO N° 187 DU 31 JUILLET 2020.....	287
G. LOI ORGANIQUE N° 2020-991 ET LOI N° 2020-992 DU 7 AOÛT 2020 RELATIVES À LA DETTE SOCIALE ET À L'AUTONOMIE PARUE AU JO N° 194 DU 8 AOÛT 2020	288
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	293
AVANT-PROPOS	295
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	297
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION	297
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES	298
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	298
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE	300
III. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION	300
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67	300
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT	301
IV. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES	302

SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR.....	303
I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE	303
A. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES	303
B. LOI N° 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE....	307
C. LOI N° 2019-773 DU 24 JUILLET 2019 PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, MODIFIANT LES MISSIONS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS ET RENFORÇANT LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT	309
D. LOI N° 2020-105 DU 10 FÉVRIER 2020 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE.....	314
II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME	333
A. LOI N° 2016-1920 DU 29 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA RÉGULATION, À LA RESPONSABILISATION ET À LA SIMPLIFICATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES.....	333
B. LOI N° 2018-515 DU 27 JUIN 2018 POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE...	334
C. LOI N° 2019-1428 DU 24 DÉCEMBRE 2019 D'ORIENTATION DES MOBILITÉS	338
III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....	383
LOI N° 2019-753 DU 22 JUILLET 2019 PORTANT CRÉATION D'UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES.....	383
A. UNE LOI PARTIELLEMENT APPLICABLE	384
B. UN OPÉRATEUR QUI DOIT POURSUIVRE SA MONTÉE EN PUISSANCE	385
COMMISSION DE LA CULTURE.....	391
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	393
I. LE BILAN DE LA SESSION 2019-2020.....	393
II. L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AVANT LA PRÉSENTE SESSION.....	394
III. LES RAPPORTS AU PARLEMENT	396
A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67	396
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT	396
C. LA TRANSMISSION DE RAPPORTS PÉRIODIQUES	397
IV. LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM)	398

SECONDE PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	399
I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR	399
A. LOI N° 2019-791 DU 26 JUILLET 2019 POUR UNE ÉCOLE DE LA CONFIANCE	399
B. LOI N° 2018-166 DU 8 MARS 2018 RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS (ORE).....	402
II. CULTURE.....	402
A. LOI N° 2019-1100 DU 30 OCTOBRE 2019 RELATIVE À LA CRÉATION DU CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE.....	402
B. LOI N° 2019-803 DU 29 JUILLET 2019 POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS ET INSTITUANT UNE SOUSCRIPTION NATIONALE À CET EFFET	404
C. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP).....	405
III. COMMUNICATION	406
A. LOI N° 2019-1063 DU 18 OCTOBRE 2019 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE	407
B. LOI N° 2019-775 DU 24 JUILLET 2019 TENDANT À CRÉER UN DROIT VOISIN AU PROFIT DES AGENCES DE PRESSE ET DES ÉDITEURS DE PRESSE.....	409
IV. JEUNESSE ET SPORTS.....	410
A. LOI N° 2019-812 DU 1 ^{ER} AOÛT 2019 RELATIVE À LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT ET À DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024.....	410
B. LOI N° 2017-261 DU 1 ^{ER} MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS	411
COMMISSION DES FINANCES	413
AVANT-PROPOS	415
LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES.....	417
PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES ÉLÉMENTS STATISTIQUES	419
I. L'APPLICATION DES SEPT LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020....	420
A. TROIS LOIS D'APPLICATION DIRECTE	420

B. UN PEU PLUS DE LA MOITIÉ DES MESURES PRISES DANS UN DÉLAI DE SIX MOIS.....	420
C. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION QUI RÉGRESSE FORTEMENT	421
D. LA LOI DE FINANCES POUR 2020 : UNE APPLICATION PARTIELLE, LIÉE À UN GRAND NOMBRE DE MESURES DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR EST DIFFÉRÉE.....	422
E. LES TROIS LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR 2020 : UNE APPLICATION QUASI-INTÉGRALE	438
II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES DEPUIS LE DERNIER CONTRÔLE : UN DÉSTOCKAGE MESURÉ.....	446
A. DEUX LOIS SORTENT CETTE ANNÉE DU « STOCK » SUIVI PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	448
B. UNE SEULE LOI DONT LE TAUX D'APPLICATION A ÉVOLUÉ CETTE ANNÉE, SANS ÊTRE INTÉGRALEMENT APPLIQUÉE	450
C. SEPT LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION	454
III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE.....	460
A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1 ^{ER} OCTOBRE 2019	460
B. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE.....	460
DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES ORDONNANCES ET DES RAPPORTS	462
I. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT.....	462
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67	462
B. LE NOMBRE DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PRÉVOYANT DES RAPPORTS ATTEINT UN POINT HAUT HISTORIQUE.....	463
II. DES LENTEURS CONSTATÉES DANS LA RATIFICATION DES ORDONNANCES	485
A. DEUX NOUVELLES HABILITATIONS PRÉVUES LORS DE LA SESSION 2019-2020	485
B. SUIVI DE LA RATIFICATION DES ORDONNANCES PUBLIÉES LORS DES SESSIONS PRÉCÉDENTES	486
TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION.....	491

COMMISSION DES LOIS	495
INTRODUCTION	497
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE	499
I. MALGRÉ UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN AUGMENTATION, LE QUART DES MESURES PRÉVUES RESTE EN ATTENTE DE PUBLICATION	499
A. UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DES LOIS TOUJOURS SOUTENUE AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE	499
B. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE EN HAUSSE.....	509
II. DES RAPPORTS AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS PROMULGUÉES MAIS RAREMENT REMIS.....	517
III. UN NOMBRE IMPORTANT D'AUTRES TRAVAUX LÉGISLATIFS ET DE CONTRÔLE.....	518
A. ONZE RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020	518
B. D'AUTRES TRAVAUX À UN RYTHME TOUT AUSSI SOUTENU	519
DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020 RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS	523
TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION	579
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	587
BILAN DE LA PRISE EN COMPTE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES POSITIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES PAR LE SÉNAT, ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2019 ET LE 30 SEPTEMBRE 2020	589
A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI.....	589
B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT	590
ANNEXES	595
LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2019-2020	597
TROISIÈME PARTIE : COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE MME CLAIRE LANDAIS, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE DU GOUVERNEMENT	601

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 2019-2020, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020.

Le taux global d'application des lois calculé par le Sénat est de 62 %, soit un taux fortement inférieur à celui de l'année précédente (72 %). 483 mesures d'applications ont été prises, et 290 restent à prendre. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, le taux d'application atteint **69 %**. Cette baisse est principalement liée aux conséquences des mesures de confinement mises en œuvre dans le cadre de la lutte contre la pandémie sur le fonctionnement des services des différents ministères.

Celles-ci expliquent également pour une part l'augmentation significative du délai moyen de publication des textes d'application, désormais supérieur à la limite de six mois que s'est fixée le Gouvernement. En moyenne, **les mesures réglementaires d'application ont été publiées sept mois et un jour après la promulgation de la loi**, soit près de deux mois de plus que les textes pris pour l'application des lois adoptées au cours de la précédente session. Une réflexion du Gouvernement s'impose pour éviter que ce retard ne perdure voire se reproduise en cas de nouvelle crise, d'autant que ce délai contraste avec la rapidité exigée du législateur par le Gouvernement : 26 des 43 lois promulguées au cours de la session écoulée ont fait l'objet d'un examen en procédure accélérée. La pérennisation de certaines expérimentations avant même la remise du rapport d'évaluation prévu par la loi constitue une illustration supplémentaire de la problématique liée à la gestion du temps de l'action du Gouvernement.

Bien que le Sénat s'évertue à en restreindre la demande, le **taux de remise des rapports** reste trop faible (28 %). S'il est en augmentation par rapport au bilan précédent où il se situait très en deçà des attentes (12 %), il demeure inférieur au taux atteint pour la session 2017-2018 (35 %).

La recrudescence du recours aux **ordonnances** en lieu et place de la navette législative ordinaire se poursuit. Le Gouvernement a ainsi eu recours à 100 ordonnances en 2020, contre 59 en 2019. Cette explosion n'est qu'en partie justifiée par la lutte contre la pandémie. Dans le détail, le recours aux ordonnances est bien souvent désordonné : certaines habilitations ne sont pas utilisées et nombre de projets de loi de ratification sont déposés dans les délais pour éviter leur caducité mais ne sont pas inscrits à l'ordre du jour, ce qui empêche le débat parlementaire. Enfin, certaines ordonnances excèdent le champ d'habilitation déterminé par le législateur, malgré la vigilance du Sénat à contenir cet empiètement sur la compétence du législateur. En outre, en dehors des mesures prises dans le cadre de la crise sanitaire, les arguments de rapidité invoqués pour justifier le recours aux ordonnances se heurtent à la lenteur de leur publication.

Tableau synthétique des principales données du bilan de l'application des lois votées lors de la session 2019-2020

Nombre de lois votées lors de la session 2019-2020, hors conventions internationales	43 (-6)
Taux d'application des lois de la XVème législature	78 %
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée	26
Taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire 2019-2020	62 % (- 10 points)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2019-2020	114
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2019-2020 dont la date d'échéance est passée	82
Délai moyen de parution des décrets d'application pris lors de la session 2019-2020	7 mois et 1 jour
Nombre d'ordonnances prises sur la session 2019-2020	100

AVANT-PROPOS

L'année 2021 marque le **cinquantième anniversaire du contrôle de l'application des lois** organisé par le Sénat. Dans cet exercice, notre institution s'attache à vérifier que les mesures d'application des lois que vote le Parlement sont prises en temps et en heure. Au fil du temps, ce contrôle est devenu un **dispositif incontournable de l'arsenal dont dispose le Sénat pour assurer sa mission constitutionnelle de contrôle de l'action du Gouvernement**.

Comme pour les précédents bilans annuels réalisés par notre collègue Valérie Létard, celui-ci a été établi **en lien étroit avec les commissions permanentes**. L'article 19 *bis* A du Règlement du Sénat rappelle leur rôle de suivi de l'application des lois et consacre, depuis la réforme du Règlement du Sénat du 18 juin 2019, leur contribution au présent bilan. En outre, cette réforme a explicitement confié à ceux de leurs membres rapporteurs d'un texte législatif la mission d'en assurer le suivi. Sur le fondement du nouvel **article 19 bis B du Règlement** du Sénat, plusieurs **ont procédé au suivi de l'application de lois dont ils avaient été rapporteurs**, contribuant ainsi à l'enrichissement de ce bilan annuel.

Comme les années précédentes, ce bilan intègre le suivi des positions européennes effectué par la commission des affaires européennes. Le transfert de compétences que la France a consenti pour construire l'Union européenne ne signifie pas, pour le Sénat, un délaissement et un abandon, bien au contraire. Notre collègue Jean-François Rapin souligne à cet égard la « *réelle influence du Sénat à Bruxelles* ». La contribution de la commission qu'il préside est également essentielle pour l'identification des éventuelles surtranspositions contenues dans les projets de loi examinés par le Parlement.

Conformément à une procédure bien établie, l'établissement de ce bilan a été précédé, le 12 mai, de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement. Son écoute et sa réactivité ont permis aux représentants des commissions d'obtenir de premières réponses à leurs interrogations sur les textes d'application non publiés par le Gouvernement et sur les ordonnances prises dans les conditions prévues par les textes adoptés au cours de la session écoulée. Ce rendez-vous annuel a permis de rappeler l'importance que pouvait revêtir l'application des lois tant pour le Sénat que pour nos concitoyens, souvent en attente de l'application de dispositions qui les concernent très directement et régulièrement présentées comme entrées en vigueur dès leur adoption en conseil des ministres. Malgré leur précision, ces

premières réponses juridiques devront naturellement être complétées par le Gouvernement à l'occasion du débat en séance publique.

Le taux global d'application des lois mesuré par le Sénat cette année est de 62 % – en retrait de dix points par rapport à l'année dernière – et de 69 % si l'on exclut les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée. Par ailleurs, le **délaï moyen de prise des textes** d'application a subi un rebond significatif, puisqu'il **est passé à sept mois et un jour**, soit un mois de plus que la limite de six mois que s'est fixée le Gouvernement depuis plusieurs années.

Cette dégradation des chiffres est principalement imputable à l'impact des mesures de confinement décidées dans le cadre de la lutte contre l'épidémie de Covid-19. La crise sanitaire a en effet entraîné une forte perturbation de la chaîne normative due à une surcharge de travail dans certains ministères, à l'augmentation du nombre de textes adoptés en urgence, mais aussi à l'incidence directe de la pandémie sur l'organisation du travail des services des ministères.

Elle résulte également d'un manque d'anticipation de la part du Gouvernement : certains services ministériels sont mis à contribution sur des chantiers législatifs nouveaux avant même d'avoir pu procéder à l'élaboration des textes – souvent nombreux – qui restent à prendre pour l'application des lois adoptées antérieurement.

La remise des rapports demandés au Gouvernement demeure insuffisante, avec un taux de 28 %, et trop tardive. Si les commissions doivent pouvoir recourir à tous les instruments nécessaires à la bonne information du Parlement et veiller à leur publication, cette faiblesse illustre une nouvelle fois le bien-fondé de la vigilante « chasse aux rapports » exercée par le Sénat.

La crise sanitaire a également renforcé une tendance à l'œuvre depuis une décennie : le recours excessif aux ordonnances par le Gouvernement pour légiférer. Au cours de la session 2019-2020, les ordonnances ont représenté 70 % des textes intervenant dans le domaine de la loi. Pour 43 lois promulguées, 100 ordonnances ont en effet été publiées. Même si plusieurs d'entre elles constituent la reconduction de mesures décidées en urgence au fil de la lutte contre la pandémie, ce qui contribue à gonfler ce chiffre, ce bilan procède donc, encore plus que les années précédentes, au suivi des ordonnances, dont la publication est nécessaire à la pleine application de la loi.

Seule une infime minorité des projets de loi de ratification sont inscrits à l'ordre du jour, ce qui prive le Sénat du débat nécessaire au contrôle des ordonnances et de la possibilité d'en modifier éventuellement le contenu. Pour éviter ce **double dessaisissement du Parlement**, en amont et en aval, il reviendra aux sénateurs notamment de déposer des propositions de loi de ratification des ordonnances et de les inscrire à l'ordre du jour lors

des semaines de contrôle, ainsi que l'a proposé le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat, et éventuellement de semaines sénatoriales. Un débat en séance publique distinct de celui portant sur le contrôle de l'application des lois devrait également être organisé l'année prochaine.

Enfin, la proposition de résolution déposée par le président du Sénat, examinée en séance plénière le 1^{er} juin 2021 et qui doit entrer en vigueur le 1^{er} octobre prochain, contient des dispositions du Règlement du Sénat visant à améliorer le suivi des ordonnances par le Sénat. L'analyse de leurs conséquences sera un des enjeux du bilan au 31 mars 2022.

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

I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN DISPOSITIF INCONTOURNABLE DU CONTRÔLE PARLEMENTAIRE

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

1. L'adoption rapide des textes d'application par le Gouvernement, indispensable à la bonne application des lois : une exigence juridique et politique

L'année 2021 marque le cinquantième anniversaire de la mise en place du dispositif de contrôle de l'application des lois par le Sénat. **Le présent rapport constitue ainsi un bilan de l'application des lois adoptées au cours de la session 2019-2020, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020.** Il s'interrompt au 31 mars 2021, soit six mois après la fin de la session sous revue. 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 lois¹.

Les différentes commissions continuent également à assurer le **suivi de l'application des lois adoptées antérieurement à la session**, ce qui permet de repérer certaines anomalies plus anciennes. Ainsi, les textes concernant le régime des redevances pour l'obtention de certificats sanitaires en matière agricole prévus par la loi n°2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 ne sont toujours pas pris au motif que des négociations avec certaines professions seraient encore en cours. Comme l'indique M. Claude Raynal, président de la commission des finances, *« il n'est pas acceptable que des mesures prévues par la loi restent inappliquées depuis des années, certaines depuis presque dix ans. »*²

Au-delà d'être une exigence juridique, l'application des lois est une attente légitime de nos concitoyens. À l'heure des chaînes d'information en continu, la médiatisation des projets du gouvernement dès leur adoption en conseil des ministres contraste souvent avec la lenteur de leur application concrète - ou inapplication - sur le terrain. Trop

¹ Au demeurant, la publication des décrets d'application d'une loi dans un délai raisonnable est une obligation juridique pour le Gouvernement, sanctionnée le cas échéant par la mise en cause de la responsabilité de l'État. Conseil d'État, 27 novembre 1964, Dame veuve Renard.

² Compte rendu de la réunion de la commission des finances du 5 mai 2021.

fréquemment, ce décalage est incompréhensible pour une grande partie de la population, en demande de l'entrée en vigueur concrète d'une mesure annoncée depuis de longs mois. Ce phénomène constitue une justification supplémentaire du suivi exercé de longue date par le Sénat des textes pris en application de dispositions législatives.

De ce point de vue, les lois se divisent 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.

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 – en témoigne la nouvelle dénomination de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire¹.

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

Le Sénat, en contrôlant l'application des lois, veille donc à ce que les textes prévus aient bien été pris ; il recense également les textes réglementaires non prévus par la loi, mais qui précisent ses conditions d'application. Il en déduit un **taux global d'application des lois**, qui s'établit à **62 %** pour la session 2019-2020. Comme l'a rappelé Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission de lois lors de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement, « *ce taux d'application des lois ne préjuge pas de la qualité des mesures prises* » : il ne faut pas le « *surinterpréter* »². **C'est pourquoi le Sénat assure un suivi qualitatif en vérifiant que l'intention du législateur est bien respectée par les textes réglementaires.** Comme l'a rappelé Mme Sophie Primas, présidente de la

¹ Délégation en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances.

² Le compte rendu de l'audition de la secrétaire générale du Gouvernement figure en annexe au présent rapport.

commission des affaires économiques, « *si les décrets d'application ne traduisent pas la loi votée par le Parlement, c'est la fin de la démocratie parlementaire.* »¹

Inacceptable lorsque le Parlement a adopté une disposition modificatrice du droit existant, **une telle méconnaissance de la volonté du législateur ne saurait non plus intervenir au détour d'une loi de codification**. M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères, a ainsi alerté la Secrétaire générale du Gouvernement, lors de son audition, sur l'effacement, à l'occasion d'une codification, des dispositions de l'article 44 de la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018 pour 2019-2025 permettant de lever les pesanteurs dans les procédures d'achat du ministère des armées. Il a ainsi évoqué « *un mépris total de la volonté du législateur [...] tout à fait contraire aux principes de la codification à droit constant* ».

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 lois². 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. Lors de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement, son président a ainsi signalé que, dans plus de 80 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans les résolutions européennes qu'il a adoptées au cours de la session 2019-2020, ont été prises en compte par la Commission européenne et que cinq d'entre elles l'ont été en totalité ou en quasi-totalité dans le texte définitif (règlement ou directive).

3. Un contrôle renforcé par le travail des rapporteurs

Le contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes a récemment connu une évolution supplémentaire. En effet, aux termes du nouvel **article 19 bis B du règlement du Sénat**, « *le rapporteur est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat.* »³ Le présent bilan marque l'entrée en vigueur de ces dispositions. Les commissions des affaires économiques, de l'aménagement du territoire et du développement durable ainsi que celle des lois, en s'emparant de cet outil de contrôle renforcé, ont contribué à l'enrichissement du contrôle de l'application des lois.

Pour la commission des affaires économiques, **le rapporteur de la loi du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (dite loi « Énergie-**

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission des affaires économiques du 5 mai 2021.*

² *Article 19 bis A du Règlement du Sénat.*

³ « *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.* »

Climat »), **M. Daniel Gremillet**, a effectué un travail spécifique sur l'application de cette loi, qui a vocation à être publié sous forme de rapport d'information et qui est également intégré à la contribution globale de la commission figurant ci-après. Dans un cadre comparable, **Mmes Dominique Estrosi Sassone et Valérie Létard** ont été rapporteuses d'une mission sur l'évaluation de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU), qui a débouché sur un rapport d'information adopté par la commission des affaires économiques le 19 mai 2021.

Pour le compte de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, **Mme Marta de Cidrac** a procédé au suivi de l'application de la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi « AGEC »), **M. Didier Mandelli** à ceux de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire et de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (dite « LOM ») et **M. Louis-Jean de Nicolaÿ** à celui de la loi du 22 juillet 2019 portant création de l'Agence nationale de la cohésion des territoires.

Enfin, pour le compte de la commission des lois, **Mme Marie Mercier** a examiné l'application des lois relatives aux violences conjugales et intrafamiliales dont elle avait été rapporteure (loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille et loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales). Il en a été de même de **M. André Reichardt** pour la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux, ainsi que de **Mme Françoise Gatel et M. Mathieu Darnaud** pour la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique (dite « Engagement et proximité »).

B. UNE INTERACTION AVEC LE GOUVERNEMENT FRUCTUEUSE MAIS QUI PRÉSENTE DES LIMITES

1. Des échanges en amont, permettant de se concentrer sur les difficultés persistantes

Après rapprochement des états établis au 31 mars, **les commissions échangent avec les services correspondants au sein des administrations** 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. **M. Christian Cambon**, président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, a récemment rappelé l'intérêt de cette pratique, citant l'exemple d'arrêtés qui auraient dû être pris en application de l'article 41 de la loi du 13 juillet 2018 de programmation militaire pour 2019-2025 : « *un échange avec la direction des affaires juridiques du ministère des Armées a permis de comprendre les raisons de la*

non-parution de ces arrêtés : l'article [...] est entaché d'une « malfaçon » qui sera corrigée par l'article 26 de la proposition de loi pour une sécurité globale. »¹

Une **interaction complémentaire est organisée entre le Sénat et le Secrétariat général du Gouvernement pour apurer d'éventuelles divergences d'interprétation**. Dès lors, plutôt que de se situer « dans le registre du satisfecit », comme l'a souligné Mme Catherine Di Folco, l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement permet de relever des difficultés techniques ou juridiques. Les interrogations persistantes, qui relèvent souvent de considérations plus politiques, telle l'application d'une disposition législative en décalage avec la volonté exprimée par le législateur lors de son examen, sont ensuite abordées dans le cadre du débat en séance publique avec le ministre chargé des relations avec le Parlement.

Cette interaction a permis d'aboutir à une **convergence relative** des taux globaux d'application des lois calculés par le Sénat et le Gouvernement. Le Sénat a ainsi calculé deux taux d'application : le premier, qui prend en compte les mesures dont le législateur a prévu une entrée en vigueur différée (dites « mesures différées ») est de **62 %** ; il passe à **69 %** lorsqu'on exclut ces mesures. Leur nombre élevé – 78 selon l'estimation du Sénat – explique l'écart entre les deux chiffres. Au cours de la session écoulée, ces mesures différées concernaient essentiellement les textes relevant des compétences respectives de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et de la commission des affaires sociales.

Le taux d'application calculé par les services du Secrétariat général du Gouvernement, également hors mesures différées, est quant à lui de **73 %**, en retrait de presque dix points par rapport à la session 2018-2019.

Cette convergence relative entre les taux de 69 % et 73 % calculés par le Sénat et le Secrétariat général du Gouvernement, permise par une harmonisation des modes de calcul, n'empêche pas des **divergences d'interprétation sur la nature des mesures**. Certaines d'entre elles sont en effet considérées comme restant à prendre par le Sénat et pas par le Gouvernement. C'est le cas, par exemple, des mesures réglementaires nécessaires à l'application de l'article 118 de la loi du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique, qui prévoit la création d'un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine. Jugeant la constitutionnalité de ces dispositions problématique, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à surseoir à la prise du décret prévu pour son application et à élaborer, dans l'attente, un projet de loi garantissant la constitutionnalité de ces dispositions. Le Sénat considère, à l'inverse, que, aucun contrôle de constitutionnalité n'ayant été opéré sur ces dispositions,

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission des affaires étrangères du 5 mai 2021.*

celles-ci, dans la mesure où elles ont été adoptées par le législateur, restent en vigueur et devraient pouvoir être appliquées¹.

2. Un regret qui perdure : l'absence de suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement

C'est toutefois l'absence de suivi des arrêtés par le Secrétariat général du Gouvernement qui constitue la raison principale de l'écart qui subsiste entre le taux d'application des lois qu'il affiche et celui du Sénat. Aux dires de la Secrétaire générale, cette absence résulte de facteurs humains et de considérations juridiques.

Si le Secrétariat général du Gouvernement peut recenser l'ensemble des décrets pris par l'exécutif, ses effectifs réduits ne lui permettraient pas de suivre les quelques 8 000 arrêtés pris annuellement par les ministères : *« imaginer que le SGG puisse être la tour de contrôle de la production des arrêtés conduirait à un bouleversement complet de sa physionomie »*.

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

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

Cette année, ce sont les commissions des finances, des affaires sociales ainsi que de l'aménagement du territoire et du développement durable qui pâtissent de la plus faible applicabilité des mesures appelant arrêté. Sur les 47 mesures appelant arrêté et relevant de la compétence de la commission des finances, seules 26 ont reçu application.

¹ Cf *infra*, contribution de la commission des Lois.

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

S'agissant des textes renvoyés à la commission des affaires sociales, le rapport est plus défavorable, avec sept arrêtés pris sur 52 prévus, et il est quasi nul pour la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui recense un arrêté pris parmi les 14 prévus dans son champ de compétences.

Le contrôle de l'application des lois exhaustif et minutieux opéré par le Sénat ne saurait faire l'économie du suivi exhaustif des arrêtés, non seulement nécessaire, mais aussi utile. Lors de son audition, la Secrétaire générale du Gouvernement a d'ailleurs répondu à plusieurs questions des représentants des commissions sur le sujet¹. À cette occasion, le président de la commission des finances a rappelé le caractère « *indispensable* » d'un meilleur suivi de la publication des arrêtés. **La commission des finances recommande** ainsi, afin de faciliter et développer le suivi des arrêtés attendus pour l'application d'une disposition légale, **d'enrichir les rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit en incluant un commentaire sur chaque arrêté prévu par la loi.**

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

Traditionnellement, l'articulation du contrôle de l'application des lois autour de deux temps forts – audition préalable de la Secrétaire générale du Gouvernement puis débat en séance plénière – constitue une forme d'« *aiguillon* »² pour le Gouvernement, qui le pousse à se justifier et à adopter plus rapidement les textes réglementaires qui demeurent non pris. Ainsi, alors qu'au 31 mars 2021, la loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent n'était pas applicable, une première mesure d'application (sur les cinq prévues) a été prise³ peu de temps avant l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement. Comme l'année dernière, il semble également

¹ Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, l'a interrogée sur le calendrier de parution de l'arrêté fixant la liste des traitements et pathologies concernées par une adaptation possible par les infirmiers en application d'un décret du 3 février 2021 et celui de l'arrêté concernant la réingénierie du diplôme d'aide-soignant, et M. Claude Raynal, président de la commission des finances, a rappelé sa préoccupation quant à la prise de l'arrêté devant fixer les conditions d'application de l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, qui oblige certaines entreprises dans lesquelles l'État détient une participation à tenir des engagements climatiques.

² Pour reprendre le terme utilisé par la vice-présidente du Sénat Mme Valérie Létard et le ministre chargé des relations avec le Parlement M. Marc Fesneau, lors du débat en séance publique du 23 juin 2020.

³ Décret n° 2021-469 du 20 avril 2021.

que de nombreux autres textes d'application aient été pris peu de temps avant cette audition¹.

Le bilan annuel global s'articule avec le contrôle individuel assuré par les sénateurs à l'occasion des questions (d'actualité, orales et écrites) qu'ils peuvent adresser au Gouvernement sur l'état de l'application des lois pour renforcer son contrôle. Il est complété par le contrôle effectué, tout au long de l'année, par chaque commission dans son champ de compétence². Cette année, on relèvera que si le Sénat a été conduit à examiner dans des délais très brefs les dispositions de limitation de l'exercice des libertés publiques, il a scrupuleusement veillé à en contrôler l'application. Ainsi, la commission des lois a rapidement contrôlé « les 10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire »³.

II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2019-2020

A. UNE FORTE BAISSÉ DU TAUX GLOBAL D'APPLICATION LIÉE À LA CRISE SANITAIRE

1. Un taux d'application globalement en forte baisse

43 lois ont été adoptées au cours de la session 2019-2020, dont 15 (35 %) étaient d'application directe et 28 nécessitaient des mesures d'application. **Le nombre de lois totalement applicables (10, soit 23 % des textes) est supérieur à celui des lois rendues non applicables du fait du manque de mesures réglementaires (six, soit 14 % des textes)**. Ces chiffres marquent un **progrès par rapport à la session 2018-2019**, dans la mesure où seules 12 % des lois étaient totalement applicables au 31 mars 2020.

Par ailleurs, si 28 % des lois sont partiellement mises en application, aucune ne pâtit d'un taux d'application inférieur à 10 %, et seulement deux sont appliquées à moins de 50 %.

À l'échelle de la XV^{ème} législature, trop de lois demeurent partiellement mises en application (41, soit 30 %). Le pourcentage de celles qui ne sont pas mises en application (8 %) a même augmenté par rapport à l'an dernier (6 %).

¹ La Secrétaire générale du Gouvernement a annoncé un taux d'application de 78 % au 12 mai 2021, à comparer à 73 % au 31 mars 2021.

² 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.

³ Le groupe de suivi pluraliste constitué en son sein a ainsi contrôlé les mesures prises pour l'application de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Doc. Sénat n°607 (2019-2020) – 8 juillet 2020.

Quantitativement, c'est le **taux global d'application des lois** qui est le plus parlant à l'échelle d'une session. Celui-ci **est en forte baisse pour la session 2019-2020, avec 62 % seulement¹**, contre 72 % pour l'année précédente. 483 mesures d'application ont été prises, et 290 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 69 %**.

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

Les textes relevant de la compétence de la commission des affaires sociales ont pâti de la mobilisation des agents des ministères sociaux sur la gestion de la crise sanitaire, avec un taux d'application au 31 mars 2021 de 49 % (53 % hors mesures différées). **Ceux qui relevaient de la commission du développement durable regroupaient de très nombreuses mesures d'application**, rendant plus difficile l'adoption de l'ensemble d'entre elles. **La contribution des services ministériels à de nouveaux chantiers législatifs est aussi à l'origine de lenteurs dans la publication des textes d'application de lois antérieures**. Le taux d'application des lois relevant de cette commission est, là aussi, très faible, avec 54 % (64 % hors mesures différées). La Secrétaire générale du Gouvernement a d'ailleurs rappelé que 75 % des 113 mesures considérées comme restant à prendre par le Secrétariat général du Gouvernement sont concentrées sur quatre lois : la loi du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, la « LOM » du 24 décembre 2019, la loi « AGECE » du 10 février 2020, et la loi Énergie-Climat du 8 novembre 2019. Les trois premières relèvent de la commission des affaires sociales (LFSS) et de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (LOM et AGECE). En ce qui concerne la loi AGECE, comme l'a souligné sa rapporteure Mme Marta de Cidrac, le ministère de la transition écologique s'était engagé, à l'occasion du comité interministériel de l'application des lois de septembre 2020, à publier l'ensemble des décrets avant la fin de l'année 2020, s'agissant des mesures déjà actives ou qui devaient l'être prochainement².

En revanche, les **textes relevant de la commission des finances ont été mieux appliqués, de même que ceux relevant de la commission des lois et de celle de la culture**. Pour la première, il s'agissait souvent de mesures urgentes pour répondre à la crise économique entraînée par la pandémie. Ainsi, une majorité des textes d'application des deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 a été prise dans les trois mois. La baisse du taux d'application des lois relevant de la commission des finances, passé de

¹ Calculé sur la base des seules mesures attendues, il serait même inférieur à 60 % puisque sur les 723 mesures réglementaires attendues, seules 433 ont été prises. La comptabilisation des 50 mesures réglementaires d'application prises sans avoir pour autant été prévues par la loi permet d'atteindre le taux de 62 % (483 sur 773).

² Compte rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 5 mai 2021.

88 % à 76 % entre la session 2018-2019 et la session 2019-2020, est imputable au grand nombre de mesures différées cette année ainsi qu'au fort volume d'arrêtés non pris¹. Le taux d'application des textes relevant de la commission des lois, soit 23 lois promulguées (53 % de l'ensemble des lois promulguées), est identique. Celui des textes, moins nombreux, relevant de la commission de la culture est très comparable (75 %).

Par ailleurs, **le taux d'application des lois issues de projets de loi est plus élevé que celui des textes qui résultent de l'adoption de propositions de loi**. Le Secrétariat général du Gouvernement estime à près de 20 points l'écart entre ces deux catégories. La commission des affaires sociales et la commission des affaires économiques pâtissent particulièrement de ce phénomène. En effet, aucun des textes réglementaires prévus par trois² des quatre lois issues de propositions de loi relevant de la compétence de la première n'a été pris. Il en est de même pour la seule loi émanant d'une proposition de loi relevant de la compétence de la seconde³. Comme l'a pour sa part relevé la commission des lois, les deux seules lois⁴ d'initiative parlementaire relevant de sa compétence et restées inapplicables émanent paradoxalement de propositions de lois déposées par des députés de la majorité gouvernementale.

À l'échelle de la XV^{ème} législature, le taux global d'application des lois atteint 78 %⁵.

2. La crise sanitaire, facteur principal de dégradation

Lors de son audition, la Secrétaire générale du Gouvernement a présenté les **quatre grandes raisons** qui, selon elle, pouvaient expliquer les carences dans la prise des mesures d'application des lois cette année.

La **crise sanitaire** constitue la première d'entre elles et expliquerait à ses yeux l'essentiel voire la totalité de la diminution du taux d'application des lois par rapport à la session précédente. D'une part, **les agents publics participant à la chaîne normative ont subi des conditions de travail**

¹ Pour les textes relevant de la commission des finances, le taux d'application est de 93 % pour les décrets, mais de seulement 60 % pour les arrêtés.

² Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap ; loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer ; loi n° 2020-938 du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19.

³ Loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.

⁴ Loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent ; loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à encadrer les appels frauduleux.

⁵ Ce chiffre ne désigne pas une moyenne des taux d'application annuels, mais le rapport entre les textes réglementaires pris en application des lois adoptées depuis le 21 juin 2017, et la somme de ceux qui ont été pris et de ceux qui restent à prendre.

dégradées, ce qui a été à l'origine d'une « *perturbation de l'élaboration des textes d'application.* » D'autre part, la situation d'urgence liée à la pandémie a suscité un **besoin d'adopter de nombreux textes pour y faire face**. La conjonction de ces deux facteurs a érodé la capacité de l'exécutif à s'acquitter de ses obligations.

Au-delà des retards dans la prise des textes d'application des lois adoptées définitivement, la crise sanitaire a également interrompu l'examen du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle. M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication, a ainsi regretté « *l'abandon en cours de route d'un texte qui comportait une réforme globale de l'organisation et de la gouvernance de l'audiovisuel public.* »¹

Le Secrétariat général du Gouvernement impute également le retard pris dans la parution de certains textes d'application à **deux procédures européennes qui peuvent retarder l'application des lois**. D'une part, les notifications adressées à la Commission européenne sur le fondement de la **directive (UE) 2015/1535²** génèrent un **délai supplémentaire de trois mois de *statu quo* pendant lesquels la France ne peut adopter définitivement le texte d'application ou, en cas d'avis circonstancié, un délai de six mois**. Ces délais peuvent être mal anticipés : lors de l'audition de la Secrétaire générale du gouvernement, Mme Catherine Di Folco, s'exprimant au nom de la commission des lois, s'est ainsi étonnée de ce que le projet de décret prévu à l'article 23 de la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, concernant l'accès des mineurs aux sites pornographiques, n'ait été notifié à la Commission européenne que le 2 avril 2021, et a appelé à « *plus de célérité lorsqu'on doit passer par cette étape obligée.* » D'autre part, **lorsque la France adresse une notification à la Commission européenne dans le cadre de la procédure des aides d'État, celle-ci n'est pas enfermée dans un quelconque délai pour répondre**. La Secrétaire générale du Gouvernement a toutefois rappelé que l'exécutif engageait des procédures de pré-notification pour pallier ce problème et elle a souligné les efforts produits par le Secrétariat général aux Affaires européennes pour accélérer cette réponse, en collaboration avec la Direction générale de la concurrence (DG COMP) de la Commission européenne.

Afin d'améliorer l'information relative aux mesures non publiées, car dépendantes d'une réponse préalable de la Commission européenne, **la commission des finances recommande ainsi d'insérer au sein du rapport remis en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 un état des**

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du 5 mai 2021.*

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

lieux des demandes introduites auprès de la Commission européenne en matière d'aides d'État.

Troisièmement, des contraintes opérationnelles pourraient faire obstacle à la prise d'un décret d'application ou d'une ordonnance, qu'elles soient dues à une méconnaissance de la situation du terrain, ou à des enjeux plus politiques. Les discussions préalables à la création des conseils régionaux académiques de l'éducation nationale sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 55 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance en constituent un exemple. La réduction significative du nombre de membres de ces instances en raison de leur substitution à des instances départementales freinerait les négociations et retarderait la publication de l'ordonnance correspondante.

Dans cette catégorie, figurent également les **textes peu ou pas applicables du fait de la volonté du Gouvernement.** Ainsi, après que le Conseil constitutionnel avait censuré des dispositions de la loi du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite « EGalim ») relatives à l'étiquetage, les parlementaires ont, avec le plein soutien du Gouvernement et son engagement à publier dès que possible les décrets d'application, adopté la **loi du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.** Or celle-ci est **quasi-inapplicable**, en raison non seulement de la notification préalable à la Commission européenne des mesures réglementaires attendues, mais aussi, semble-t-il, du fait de l'appréciation du Gouvernement selon laquelle les dispositions de certains articles ne seraient pas du domaine de la loi, sans que jamais il n'ait soulevé cette objection lors de l'examen de ce texte. Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, estime ainsi que *« si le texte de la Constitution le permet, cette pratique méconnaît son esprit et justifie une inaction incompressible. »*¹

Enfin, des difficultés d'ordre juridique apparaîtraient après la promulgation de la loi, rendant parfois nécessaire la prise de textes complémentaires qui retardent son application. La base légale d'un décret peut, par exemple, devoir être complétée pour entrer en conformité avec une norme supérieure. Le Sénat, toutefois, ne saurait se satisfaire de cette justification, car c'est précisément la loi qu'applique le décret qui constitue sa base légale. Ce n'est en particulier pas au Gouvernement ou au Conseil d'État de décider, à l'occasion de l'édition du décret qui en fait application, qu'une loi n'est pas conforme à la Constitution. C'est la prérogative du seul Conseil constitutionnel, dans le cadre de procédures prévues par la Constitution.

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission des affaires économiques du 5 mai 2021.*

B. UN RENDU DES RAPPORTS INSUFFISANT ET TROP TARDIF

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

Le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement reste faible (28 %, ou 32 sur 114). S'il est, au niveau global, en nette progression par rapport à l'année passée (12 %), il est quasi-nul dans les périmètres des commissions des affaires sociales (4 %) et de l'aménagement du territoire et du développement durable (5 %). Il demeure également en deçà du taux atteint pour la session 2017-2018 (35 %). Enfin, là où le Gouvernement n'avait déposé l'an dernier qu'un seul des huit rapports (12 %) dont la publication avait été inscrite dans la loi par amendement gouvernemental, le ratio passe à trois pour sept pour la session écoulée (43 %).

Pour autant, **lorsque les rapports sont rendus, ils le sont bien souvent avec un retard trop important et un contenu trop éloigné des attentes pour être vraiment utiles.** Ainsi, un « rapport du Gouvernement relatif à la procédure de contrôle des investissements étrangers en France 2019-2020 » a été communiqué au Sénat deux ans après la promulgation de la loi du 22 mai 2019 relative à la croissance et à la transformation des entreprises (dite loi « PACTE »), qui prévoyait un rapport annuel et portant, en outre, sur la totalité de l'action du Gouvernement en matière de protection des intérêts économiques (et non sur le seul segment de la procédure de contrôle des investissements étrangers).

Ces considérations renforcent la volonté traditionnelle du Sénat à faire preuve de parcimonie dans ses demandes de rapports : il n'est à l'origine que de 28 des 297 formulées sous la XV^{ème} législature¹. Il est d'autant plus regrettable qu'**aucun des huit rapports demandés par le Sénat au Gouvernement au cours de la session 2019-2020 n'ait été déposé.** Dès lors, comme l'a résumé Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, lors de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement : *« vu le rendu des rapports, nous préférons contrôler l'action du Gouvernement nous-mêmes et faire les rapports d'information au sein de notre propre commission. »*

2. Une remise plus fréquente 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 »*. Ce rapport doit mentionner *« les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de*

¹ À comparer avec les 209 demandes introduites par amendement de l'Assemblée nationale.

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 les rapports publiés lors de cette session renvoient parfois à des lois bien antérieures, et si des défauts évidents subsistent – les rapports sont majoritairement remis hors délai –, des progrès sont toutefois à noter.**

Ainsi, sur les douze lois qui n'étaient pas d'application directe renvoyées à la commission des affaires économiques, seules deux ont fait l'objet d'un rapport « de l'article 67 »¹.

Les trois rapports remis à la commission de la culture cette année n'apportent pas les précisions prévues. Celui qui concerne la loi du 13 avril 2018 visant à mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, d'initiative sénatoriale et examinée très rapidement de sorte de pouvoir entrer en application à la rentrée suivante, a par ailleurs été remis avec un an et demi de retard !

Enfin, la commission des finances n'a pas reçu le rapport relatif à la troisième loi de finances rectificative pour 2020² alors que neuf mois se sont écoulés depuis sa promulgation.

En revanche, tous les rapports « de l'article 67 » ont été remis à la commission des affaires sociales pour les textes relevant de sa compétence. Par ailleurs, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a reçu les rapports relatifs relatifs à la LOM et à la loi AGECE, dans un délai raisonnable de sept à huit mois.

La commission des finances et la commission des affaires sociales déplorent cependant que ces rapports ne fassent pas mention des arrêtés, alors même que **l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 indique que ces rapports doivent mentionner tous les textes réglementaires.**

Enfin, **les rapports transmis se limitent souvent à des tableaux très synthétiques, publiés par ailleurs sur le site *Legifrance*, sous forme d'échéanciers de mise en application des articles prévoyant des mesures.** Les indications portées dans ces tableaux ne sont hélas pas systématiquement à jour et les analyses attendues dans les rapports de l'article 67 et devant présenter des éléments de justification sur la non-publication de certaines mesures manquent souvent.

¹ Avec un retard d'un à deux ans.

² Loi du 30 juillet de finances rectificative pour 2020.

C. UNE GESTION DU TEMPS QUI CONTRASTE AVEC LA RAPIDITÉ DEMANDÉE AU PARLEMENT

1. Allongement des délais de prise des textes d'application et accélération des délais d'examen des textes de loi : une incohérence qui se fait au détriment de la sécurité juridique

Le délai moyen de prise des textes d'application est, pour la première fois depuis 2014, supérieur à la limite de six mois que s'était fixée le Gouvernement dans la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Il atteint en effet sept mois et un jour pour la session 2019-2020, en augmentation de presque deux mois par rapport à la session 2018-2019 (cinq mois et 12 jours). Il faut remonter à la session 2013-2014 pour trouver un délai supérieur (huit mois et 15 jours). Ici encore, la gestion de la crise sanitaire a pesé.

Ce délai contraste avec la rapidité exigée du législateur par le Gouvernement : 26 des 43 lois promulguées au cours de la session écoulée ont fait l'objet d'un examen en procédure accélérée. Certes, la mise en œuvre des mesures liées à la lutte contre la pandémie a pu justifier cette urgence : les sept projets de loi consécutifs à la situation sanitaire, examinés en 2019-2020, l'ont été en 18 jours en moyenne. À trois reprises, la navette parlementaire sur des projets de loi s'est même déroulée en moins de huit jours, et à sept reprises en moins de 35 jours. Mais, comme l'a déploré M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, les « conditions d'examen des textes [n'étaient] pas toujours dictées par une situation d'urgence avérée. »¹

L'on pourrait, dans ces conditions, attendre du Gouvernement plus de cohérence. En effet, si l'on ôte les neuf lois d'application directe des 26 lois examinées en procédure accélérée, seules sept lois sur 17 étaient mises en application au 31 mars 2021 tandis que huit l'étaient partiellement, et deux n'étaient pas applicables. Cette confusion se retrouve tout particulièrement dans les conditions entourant l'application de la loi du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action. Comme l'a souligné Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales, ce texte constitue l'« exemple le plus caricatural » de la difficulté du Gouvernement à gérer le temps². La loi est en effet devenue caduque avant d'avoir reçu le décret d'application nécessaire alors qu'elle avait pourtant fait l'objet d'un examen en procédure accélérée.

Comme l'a rappelé M. François-Noël Buffet, président de la commission des lois, cette précipitation s'accorde mal avec l'exigence de qualité de la loi « nécessitant, quoiqu'on en dise, un délai d'examen suffisant pour

¹ Compte rendu de la réunion de la commission des lois du 5 mai 2021.

² Compte rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du 14 avril 2021.

mener à bien les travaux préparatoires permettant d'éclairer au mieux les parlementaires sur les effets induits par les réformes proposées au vote des représentants de la Nation.»¹ La Secrétaire générale du Gouvernement a évoqué à cet égard une « dégradation » et souligné le « besoin de revenir à une forme de droit commun [et] à la vie normale [en matière de] production normative. »

2. La pérennisation des expérimentations avant leur évaluation

La pérennisation des expérimentations avant leur évaluation illustre aussi le rapport délicat qu'entretient le Gouvernement avec la gestion du temps et la portée de la décision parlementaire

Les expérimentations sont autorisées, depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003, par **l'article 37-1 de la Constitution**. Celui-ci dispose que « *la loi et le règlement peuvent comporter, pour un objet et une durée limitée, des dispositions de caractère expérimental.* » Leur principe même vise à étudier dans quelle mesure une disposition peut s'avérer efficace, avant d'envisager une pérennisation ou une généralisation à l'ensemble du territoire. Des rapports d'évaluation sont par conséquent indispensables. Le Conseil constitutionnel considère à ce titre que « *le Gouvernement ne saurait être autorisé à procéder à la généralisation d'une expérimentation par le Parlement, sans que ce dernier dispose d'une évaluation de celle-ci ou, lorsqu'elle n'est pas arrivée à son terme, sans avoir précisément déterminé les conditions auxquelles une telle généralisation pourra avoir lieu.* »² Si la seconde option est envisageable, la première est bien préférable car elle renseigne le Parlement sur l'opportunité d'une généralisation. **Sans la publication d'un rapport d'évaluation, l'expérimentation perd de son sens et donc de son utilité.**

En pratique, ces obligations ne sont pas toujours respectées, ce qui avait d'ailleurs conduit le Sénat à s'intéresser tout particulièrement à cette question l'année dernière.

Cette année, la commission des affaires économiques a observé qu'il s'agissait d'une pratique courante : l'article 24 de la loi EGalim du 30 octobre 2018 prévoyait l'expérimentation de menus végétariens hebdomadaires dans la restauration scolaire des collectivités territoriales volontaires. Alors que l'évaluation de cette expérimentation devait être remise le 1^{er} mai 2021, le projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (dit « Climat-Résilience »), déposé le 10 février 2021 sur le bureau de l'Assemblée nationale, proposait déjà de pérenniser cette expérimentation. Dans ces conditions, comme l'a relevé Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, afin d'éviter que cette procédure « *ne se transforme pas en outil politique visant à obtenir un accord sceptique temporaire*

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission des lois du 5 mai 2021.*

² *Décision n° 2019-794 DC du 20 décembre 2019.*

des parlementaires à une date donnée, il conviendrait sans doute de rendre obligatoire la publication des résultats d'une expérimentation avant sa prolongation ou sa pérennisation, à tout le moins de prévoir une durée d'expérimentation suffisamment longue pour n'avoir pas à décider d'une pérennisation dans la précipitation. »¹

D. UN RECOURS ACCRU AUX ORDONNANCES

1. Une recrudescence seulement en partie justifiée par la lutte contre la pandémie

Suivant une tendance bien établie depuis la session 2017-2018, la période a été marquée par une **recrudescence du nombre d'ordonnances. 100 ont ainsi été publiées au cours de la session 2019-2020², contre 59 pendant la session précédente.** Nombre d'entre elles concernaient la gestion de la crise sanitaire, laquelle a, au demeurant, justifié un rallongement de quatre mois des délais de prise des ordonnances et de dépôt de leur projet de loi de ratification³. Selon la Secrétaire générale du Gouvernement, qui reconnaît une tendance à l'accroissement du recours aux ordonnances, la session 2019-2020 n'en est pas représentative. Elle a évoqué, au-delà des bornes de la session, un total de 91 ordonnances prises en réponse à la crise sanitaire à la suite des lois de mars, juin et novembre 2020. Selon elle, la plupart de celles publiées en juin et novembre n'auraient été qu'une prolongation de celles publiées en mars.

Cette recrudescence a particulièrement touché la commission des lois, saisie au fond pour les projets de loi relatifs à l'état d'urgence sanitaire. Ainsi, parmi les 23 lois promulguées qui avaient été examinées par la commission des lois, trois habilitaient le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, lui conférant un total de 66 habilitations, dont 59 ont été utilisées, donnant lieu à la publication de 74 ordonnances dans son périmètre. **La loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 en a été la plus grande pourvoyeuse**, car elle a prévu 54 habilitations – dont 51 ont été utilisées – et **a donné lieu à la prise de 63 ordonnances.**

De plus en plus, le processus législatif ordinaire n'est plus le principal mécanisme d'adoption de la loi, et la période d'urgence sanitaire n'a fait qu'accentuer cette tendance. Ainsi, **la part des ordonnances au sein**

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission des affaires économiques du 5 mai 2021.*

² *Voir le tableau mis en ligne dans le cadre du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail présidé par le Président du Sénat :* http://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/seance/ordonnance/2021_05_06-Suivi_ordonnances.pdf

³ *Article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.*

des textes intervenant dans le domaine de la loi s'élève à 70 % (100 sur 143¹).

Par ailleurs, **hors les cas d'extrême urgence, l'argument du gain de temps avancé pour recourir aux ordonnances ne tient pas**, et ce d'autant moins que le Parlement a fait, dans le contexte de la crise sanitaire, la démonstration de sa capacité à légiférer rapidement (cf *supra*). En outre, la prise des ordonnances subit le même type de contrainte que celle rencontrée par les décrets. Lors de son audition, la Secrétaire générale du Gouvernement a ainsi justifié le retard pris dans la publication de l'ordonnance prévue par l'article 55 de la loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance et relative aux conseils régionaux académiques de l'éducation nationale par des procédures de consultation obligatoire.

Au total, **le délai moyen entre la date de dépôt de l'habilitation² et la date de publication des ordonnances publiées au cours de la session est de 209 jours toutes ordonnances confondues**. Il est de **29 jours pour les ordonnances prises dans le cadre de la crise sanitaire, mais de 570 pour les autres textes de loi**. Ces chiffres sont à mettre en rapport avec le **délai moyen d'adoption d'une loi, qui est de 235 jours au cours de la session**.

2. Une utilisation de l'article 38 de la Constitution par le Gouvernement peu respectueuse des prérogatives du Parlement

a) Le cas des habilitations non utilisées

Parmi les près de 110 habilitations demandées au cours de la session 2019-2020, la grande majorité ont été utilisées.

Certaines commissions déplorait toutefois, au 31 mars 2021, des retards significatifs dans la publication d'ordonnances associées à ces habilitations³. La commission des affaires sociales notait ainsi que, sur les 11 habilitations prévues par la loi du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, seulement quatre avaient été utilisées pour publier une ordonnance (seulement deux de plus que l'an dernier). La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable recensait la publication de seulement 14 ordonnances sur les 31 habilitations prévues par la LOM du 24 décembre 2019. Cela a conduit M. Jean-François Longeot, président de cette commission, à déplorer que « *le Gouvernement ne parvient même plus à publier dans des délais raisonnables les ordonnances pour lesquelles il a lui-même demandé*

¹ Puisqu'on additionne les 43 lois promulguées et les 100 ordonnances publiées.

² Comprise soit comme l'adoption du projet de loi en conseil des ministres soit comme la date d'adoption de l'amendement portant habilitation.

³ Il faut noter ici que l'utilisation d'une habilitation peut parfois donner lieu à la publication de plusieurs ordonnances.

une habilitation [illustrant] bien la tendance à un recours excessif à l'article 38 de la Constitution. »¹

Dans certains cas, c'est le principe même de l'ordonnance qui est remis en cause. Ainsi, la commission des affaires économiques note que sur les 15 ordonnances prévues par la loi Énergie-Climat du 8 novembre 2019, trois ont été abandonnées.

Interrogée sur le sujet des habilitations non utilisées par le Gouvernement, la Secrétaire générale du Gouvernement a affirmé qu'il s'agissait **souvent de dispositions de précaution** dans des cas de figure d'adaptation du droit national ou de transposition du droit européen. Ainsi, la nécessité d'utiliser l'habilitation prévue par l'article 39 de la loi Énergie-Climat du 8 novembre 2019 n'ayant pas été prouvée, les ordonnances prévues n'ont pas été publiées. L'article 15 de cette loi habilitait également le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur le diagnostic de performance énergétique. Les acteurs du secteur concerné, avec qui a été organisée une concertation en décembre 2020, se sont montrés défavorables au dispositif prévu, ce qui a conduit le Gouvernement à retirer son projet d'ordonnance. Dans le premier cas, se pose le problème d'un **manque d'anticipation** – mieux vaudrait s'assurer que l'ordonnance est bien nécessaire avant de demander une habilitation au Parlement – et dans le second, **la perte de temps et l'encombrement qui peuvent découler d'un recours à l'ordonnance plutôt qu'à la loi** apparaissent clairement, puisque, finalement, une nouvelle habilitation a été introduite à ce sujet à l'article 45 du projet de loi Climat-Résilience.

Dès lors, comme le rappelle Mme Catherine Di Folco, « *le recours massif aux ordonnances peut être une source d'insécurité juridique* » résultant de modifications multiples « *qui se traduisent par le désarroi des acteurs concernés et constituent tout sauf un gage de qualité.* »²

b) Un champ d'habilitation parfois imprécis

Les ordonnances excèdent parfois les limites de leur champ d'habilitation. Si cette dérive est rare, le Conseil d'État a annulé, par sa **décision n° 430261 du 24 février 2021**, une partie de l'ordonnance n° 2019-362 relative à la coopération agricole prévue par l'article 11 de la loi EGalim, pour non-respect du champ de l'habilitation. Elle soumettait les coopératives au mécanisme des prix abusivement bas sur le fondement non de l'article 11, qui prévoyait un champ strictement limité, mais sur celui de l'article 17, qui prévoyait une mesure « balai ». Ce procédé avait d'ailleurs été contesté par les rapporteurs de l'Assemblée nationale et du Sénat.

¹ *Compte rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 5 mai 2021.*

² *Compte rendu de l'audition de la secrétaire générale du Gouvernement du 12 mai 2021.*

Le réflexe du Gouvernement peut alors consister en un élargissement du champ d'habilitation, que ce soit pour éviter ce genre de recours contentieux ou simplement pour s'octroyer des marges de manœuvre supplémentaires. Compte tenu de l'imprécision qui en résultait, le Sénat a ainsi regretté le recours à une ordonnance pour assurer l'unification des modes de recouvrement de certains impôts et amendes, prévue par l'article 184 de la loi du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, champ d'habilitation extrêmement large et allant au-delà d'un simple travail de codification et de coordination.

c) L'absence de ratification de l'écrasante majorité des ordonnances

Dans la mesure où **l'article 38 de la Constitution prévoit clairement un dessaisissement du Parlement au profit du Gouvernement**, il n'est théoriquement et juridiquement pas anormal que le premier ne soit pas associé à la rédaction des ordonnances. **Cela ne doit pas conduire, pour autant, le Gouvernement à se soustraire à ses obligations en la matière.** À cet égard, l'article 12 de la loi Énergie-climat du 8 novembre 2019 prévoyait une ordonnance sur les fermetures de centrales à charbon, qui devait faire l'objet d'une présentation devant les commissions des affaires économiques des deux chambres. Or cette ordonnance doit être ratifiée dans le cadre de l'article 18 *ter* du projet de loi Climat-Résilience avant même cette présentation. Cette méconnaissance des engagements du Gouvernement à l'égard du Parlement, dans le cadre même d'un dessaisissement, n'est pas satisfaisante.

Au-delà du respect par le Gouvernement de ses engagements, **le renforcement de l'association du Parlement permettrait de désamorcer d'éventuelles incompréhensions.** Ainsi, M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques, a interrogé la Secrétaire générale du Gouvernement sur les dispositions de l'ordonnance du 17 février 2021 relative à l'hydrogène, dont la commission des affaires économiques estimait qu'elle écrasait certaines dispositions du code de l'énergie relatives au biogaz alors que, selon la Secrétaire générale, elles regroupaient les dispositions relatives au biogaz et à l'hydrogène. **M. Chaize a ainsi appelé de ses vœux une « concertation plus forte et un travail collaboratif » entre les commissions et le Gouvernement.**

Pour autant, **ces questions ne se poseraient probablement pas si les ordonnances étaient ratifiées dans des conditions qui permettent au Parlement de véritablement débattre des mesures qu'elles instituent et contrôler leur respect de l'habilitation initiale.** Or, dans l'écrasante majorité des cas, le Gouvernement se contente de déposer les projets de loi de ratification des ordonnances afin d'éviter leur caducité, sans inscrire leur discussion à l'ordre du jour : **sur les 100 ordonnances publiées au cours de la session écoulée, seules huit avaient été ratifiées à la date du 31 mars**

2021¹. Par ailleurs, la **pratique du découplage** consistant à procéder à la ratification par le biais d'un texte postérieur à un premier projet de loi de ratification se renforce.

Ce corsetage du débat parlementaire est préjudiciable tant à la qualité de la loi qu'à sa lisibilité par tous.

De bien trop nombreux textes demeurent ainsi soustraits à l'examen du Parlement, alors même que le Conseil constitutionnel a estimé, dans sa décision *Force 5*², qu'une ordonnance non ratifiée acquiert rétroactivement une valeur législative à compter de la fin du délai d'habilitation à condition que le projet de loi de ratification ait été déposé dans le délai imparti. Comme l'a résumé **Mme Valérie Létard, vice-présidente du Sénat en charge de ce bilan l'an dernier**, « sur le plan quantitatif, la loi, c'est de plus en plus l'ordonnance ; avec cette décision, une nouvelle étape est franchie : désormais, l'ordonnance, c'est la loi. »³

3. Le renforcement du suivi des ordonnances par le Sénat

Lors de l'audition de la secrétaire générale du Gouvernement, cette dernière a estimé que **la préoccupation croissante du Sénat sur le sujet des ordonnances pourrait « allumer une vraie alerte du côté du Gouvernement. »** Elle s'est montrée ouverte « pour veiller à ce que chaque audition ou échange technique sur un point soit l'occasion de nous rappeler que, si l'obligation constitutionnelle est bien de circonscrire la finalité de l'ordonnance, il nous faut en tirer des conséquences claires. »

Sans attendre, **le Sénat a décidé, à l'initiative du président Gérard Larcher, d'améliorer le suivi des ordonnances.** Ce dernier a déposé une proposition de résolution qui vise tout d'abord à renforcer **le rôle des commissions permanentes dans ce suivi.** Elle propose de leur confier explicitement le suivi des ordonnances. En outre, si cette résolution est adoptée, le rapporteur d'une loi devra suivre non seulement son application⁴ mais aussi les ordonnances publiées sur son fondement. La commission saisie au fond serait également compétente pour déclarer irrecevables les amendements d'initiatives sénatoriales qui créent, étendent ou rétablissent une habilitation à légiférer par ordonnances.

Une plus large inscription à l'ordre du jour des projets de loi de ratification des ordonnances figure également au nombre des priorités du Sénat. Le Gouvernement devrait ainsi informer la Conférence des Présidents des projets de loi de ratification d'ordonnances dont il envisage de demander l'inscription à l'ordre du jour et des ordonnances qu'il a l'intention de

¹ Il s'agit des ordonnances n° 2019-1169, 2020-7, 2020-115, 2020-317, 2020-705, 2020-738, 2020-739 et 2020-740.

² Décision n° 2020-843 QPC du 28 mai 2020.

³ Débat sur l'application des lois, séance du 23 juin 2020.

⁴ Comme c'est déjà le cas actuellement depuis la réforme du Règlement du Sénat du 18 juin 2019.

publier. Pour éviter, toutefois, que cette disposition réglementaire qui reste à adopter ne demeure un vœu pieu, le groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat a proposé de **favoriser**, par un accord politique en Conférence des Présidents, **la ratification expresse des ordonnances, à travers notamment le dépôt de propositions de loi de ratification en vue de leur inscription sur des semaines de contrôle voire sénatoriales.**

Enfin, il a paru nécessaire audit groupe de **renforcer la lisibilité et la visibilité du suivi des ordonnances. Un outil de suivi dédié** retrace désormais sur le site internet du Sénat les habilitations accordées, les délais fixés par la loi et l'état des ratifications. Une **synthèse actualisée** de ces données est adressée chaque trimestre aux sénateurs¹. Par ailleurs, il a été proposé, sur la base d'une décision de la Conférence des Présidents qui reste à prendre, **d'organiser chaque année en séance un débat sur le suivi du recours aux ordonnances**, distinct de celui consacré au contrôle de l'application des lois.

¹ Elle est publiée sur la page http://www.senat.fr/controle/le_suivi_des_ordonnances_au_senat.html

**DEUXIÈME PARTIE :
ANALYSE DES COMMISSIONS**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte **14 lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2020**, 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 2021** entrent ainsi dans le champ d'étude de ce bilan.

Exception faite de certains textes dont l'étude n'est plus jugée pertinente, le bilan mesure l'application de toutes les lois promulguées **depuis 2015** relevant de la compétence de cette commission, soit de la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques jusqu'à la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires.

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

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

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

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

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

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

- la **loi n° 2020-48** du 28 janvier 2020 visant à **lutter contre le mitage des espaces forestiers en Île-de-France ;**

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

Parmi les **deux autres lois** considérées comme totalement applicables dans ce bilan, la **loi n° 2019-810** du 1^{er} août 2019 visant à **préserver les intérêts de la défense et de la sécurité nationale de la France dans le cadre de l'exploitation des réseaux radioélectriques mobiles** affiche un taux d'application de 100 %, ce qui était déjà le cas l'année dernière pour son entrée dans le champ des lois suivies par la commission, à la faveur de la publication des deux mesures réglementaires attendues. Le rapport qui était prévu par cette loi a également été remis entre-temps.

Enfin, la **loi n° 2017-227** du 24 février 2017 ratifiant les **ordonnances n° 2016-1019** du 27 juillet 2016 relative à l'**autoconsommation d'électricité** et **n° 2016-1059** du 3 août 2016 relative à la **production d'électricité à partir d'énergies renouvelables** et visant à adapter certaines **dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables** était également déjà pleinement applicable l'an dernier, mais l'étude de cette loi s'avère toujours pertinente dans le sens où plusieurs modifications législatives ou réglementaires induites par des lois postérieures sont intervenues.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Sur les quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2021, **neuf, soit un peu moins des deux tiers, sont partiellement applicables :**

- la **loi n° 2019-1147** du 8 novembre 2019 relative à **l'énergie et au climat**, avec un taux d'application de 70 % ;

- la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises, applicable à 92 % ;

- la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont le taux d'application s'établit à 81 % ;

- la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, avec un taux de mise en application de 93 % ;

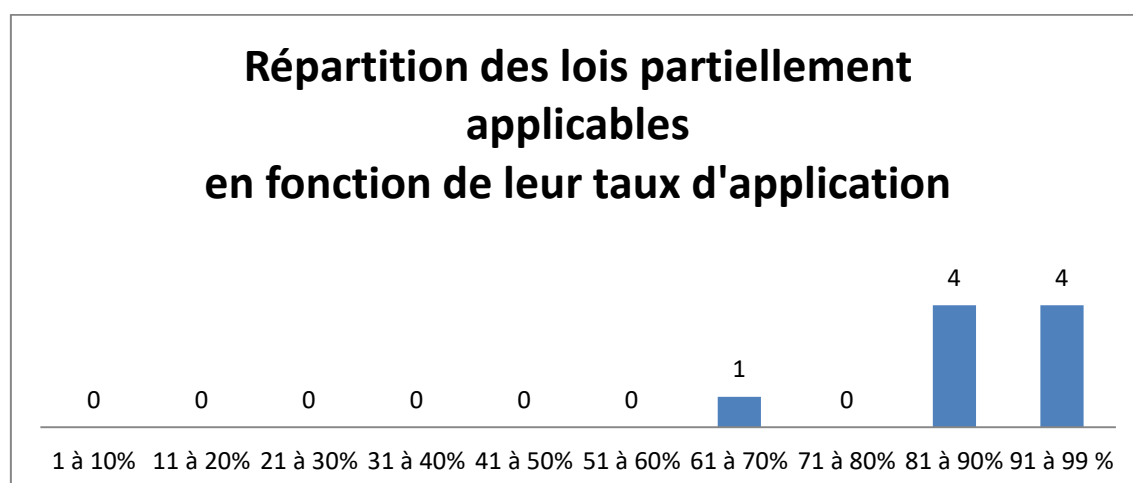
- la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, applicable à hauteur de 95 % ;

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

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

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

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



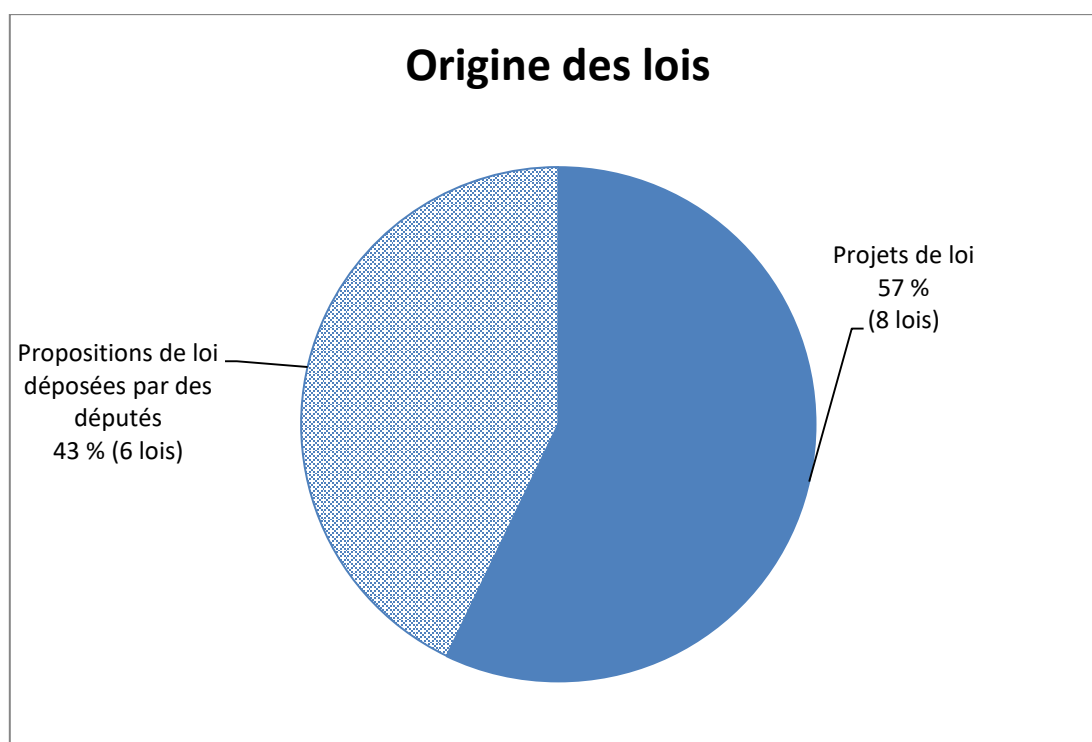
Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 70 % à 97 % et la **moyenne de leur taux d'application s'établit à 87 %**.

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

C. LES LOIS NON APPLICABLES

Seule une loi dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques est totalement inapplicable : il s'agit de la **loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la transparence de l'information sur les produits agricoles et alimentaires**, issue d'une proposition de loi et pour laquelle aucun des textes réglementaires attendus n'a encore été publié.

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



Sur les quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2021, six sont issues de propositions de loi déposées par des députés. Il convient cependant de rappeler que quelques lois issues de propositions de loi sénatoriales ont été retirées ces dernières années du stock des lois suivies par la commission des

affaires économiques, car le suivi de leur mise en application ne se révélait plus pertinent. Trois propositions de loi sont totalement applicables, étant précisé que deux d'entre elles étaient d'application directe et ne nécessitaient la prise d'aucune mesure réglementaire. Une proposition de loi est en revanche non applicable, tandis que les deux dernières affichent chacune un taux de mise en application de 88 %, plusieurs années après leur entrée dans le champ de ce bilan.

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

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

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

IV. LE RECOURS AUX ORDONNANCES

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

V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS

A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

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

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

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Seuls **6 rapports** au Parlement ont été déposés durant la période de référence du présent bilan cependant que parmi toutes les lois suivies cette année, **36 rapports** n'ont toujours pas été remis malgré la promulgation parfois ancienne des textes qui avaient introduit cette demande. Certains rapports portant sur l'évaluation d'une expérimentation ont toutefois un délai de remise plus long, qui est subordonné à la fin de la période expérimentale.

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

I. 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

L'applicabilité de la loi est quasi-nulle en raison de la non publication des décrets d'application. La notification préalable à la Commission européenne de ces textes intervenant dans des domaines où l'harmonisation européenne est maximale nécessite un délai supplémentaire justifiant, dans bien des cas, ces délais.

L'article 1^{er} prévoit qu'un décret en Conseil d'État définit les modalités de mise à la disposition du public en ligne des informations de toute nature relatives aux denrées alimentaires préemballées, notamment le lieu de mise à disposition et le format des données de façon à constituer une base ouverte accessible à tous les utilisateurs et à permettre la réutilisation libre de ces données. Il n'a pas été publié.

L'article 2 est, en théorie, une mesure d'application directe, obligeant les metteurs en marché :

- à afficher l'indication du pays d'origine du cacao dans les produits composés de cette matière première ;
- à indiquer, pour le miel composé d'un mélange de miels ou la gelée royale, l'ensemble des pays d'origine de la récolte par ordre pondéral décroissant sur l'étiquette.

Toutefois, entrant dans le champ d'une réglementation européenne d'harmonisation maximale, elle nécessite une notification européenne préalable vérifiant que le dispositif national n'aille pas plus loin que la norme européenne.

L'article 3 précise qu'un décret détermine les modalités d'application de l'obligation de communiquer, de manière lisible et compréhensible, préalablement à la conclusion d'un contrat conclu à distance portant sur la vente de denrées alimentaires, les informations minimales requises par la réglementation européenne. Les services du Gouvernement estiment que l'article L. 412-8 du code de la consommation, issu de la loi, est pleinement applicable et ne nécessite pas de mesure d'application.

L'article 4 dispose que l'indication du pays d'origine ou de lieu de provenance de la viande servie dans les établissements proposant des repas

à consommer sur place, à emporter ou à livrer, est obligatoire. Un décret devait fixer les modalités d'application de l'indication de l'origine, d'affichage des mentions et des éventuelles sanctions applicables en cas de défaut, mais il n'a pas été pris.

L'article 5 interdit l'utilisation de dénominations utilisées pour désigner des denrées alimentaires d'origine animale pour commercialiser des denrées alimentaires comportant des protéines végétales au-delà d'un certain seuil déterminé par décret, ce même décret précisant, en outre, les modalités d'application de l'article L. 412-10 du code de la consommation dans sa rédaction issue de la loi ainsi que les sanctions encourues en cas de manquement. Le décret n'a pas été publié.

L'article 6 de la loi autorise l'utilisation de la mention « fromages fermiers » pour des fromages affinés à l'extérieur de la ferme, dès lors qu'ils respectent les usages traditionnels, à la condition qu'une information spécifique soit assurée au consommateur en complément des autres mentions requises. Le décret, qui devait préciser les modalités d'application de cet article, n'a pas été publié.

Les articles 7, 8 et 9 sont d'application directe, nécessitant, pour certains, une notification préalable à la Commission européenne.

L'article 10 exclut du cadre juridique en vigueur pour les semences la cession, la fourniture et le transfert de semences appartenant au domaine public, à titre onéreux, à des utilisateurs non professionnels ne visant pas une exploitation commerciale de la variété, à l'exception des règles sanitaires relatives à la sélection et à la production. Il est donc d'application directe. Toutefois, au regard de son risque d'inconventionnalité, comme l'avait soulignée les rapporteurs du Sénat dans leur rapport, le texte devait être notifié à la Commission européenne.

Le rétablissement du caractère obligatoire de la déclaration de récolte, prévu à l'article 12, est déjà entré en vigueur, l'article 12 étant d'application directe.

B. LOI N° 2020-48 DU 28 JANVIER 2020 VISANT À LUTTER CONTRE LE MITAGE DES ESPACES FORESTIERS EN ÎLE-DE-FRANCE

La loi n° 2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Île-de-France a pour but de pérenniser une expérimentation qui avait été lancée il y a quatre ans, à l'initiative du Sénat.

Pour une durée de trois ans, l'article 46 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain a autorisé la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural) de l'Île-de-France à préempter les ventes de biens boisés dès lors que leur superficie est inférieure à trois hectares, dans un but de protection et de mise en valeur de la forêt. L'objectif est d'améliorer la

structure des propriétés forestières en préservant les forêts d'Île-de-France du mitage, de la pression foncière et de l'étalement urbain.

La présente loi permet de donner un caractère permanent à ces dispositions. D'application directe, elle n'a nécessité aucune mesure réglementaire pour sa mise en œuvre.

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

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

Il s'exerce désormais sur les bâtiments utilisés pour l'exercice d'une activité agricole au cours des 20 années précédant l'aliénation : ainsi, la SAFER pourra préempter le bâtiment en proposant une révision du prix à la baisse, sauf si le bâtiment a changé de destination en toute légalité au cours de cette période, auquel cas son droit de préemption demeure mais sans avoir faculté de déclencher une proposition de baisse de prix.

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

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

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

Les travaux de contrôle du suivi de la loi Egalim du groupe de suivi de la commission des affaires économiques du Sénat se poursuivent, derrière MM. Daniel Gremillet et Mme Anne-Catherine Loisier.

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

Après un premier rapport d'étape rendu en octobre 2019, le groupe poursuit ses auditions afin de procéder à une évaluation globale de la loi.

Un débat sur les effets du titre I^{er} de la loi a été organisé au Sénat le 13 avril 2021 afin d'interroger le ministre chargé de l'agriculture sur les dysfonctionnements de la loi et les éventuelles pistes de réforme qu'ils souhaiteraient porter.

1. Un titre I^{er} applicable

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

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

En 2020 a été publié le dernier arrêté attendu, à savoir celui, prévu par l'article 19, qui a fixé le contenu du dossier d'information ainsi que les éléments et documents à transmettre à l'Autorité de la concurrence en cas d'accord visant à négocier de manière groupée entre des entreprises ou des groupes exploitant un ou plusieurs magasins de détail de produits de grande consommation ou intervenant dans le secteur de la distribution en tant que centrale de référencement ou d'achat (arrêté du 9 septembre 2020 relatif au contenu du dossier d'information et du rapport prévus à l'article L. 462-10 du code de commerce).

Les autres mesures d'application ont été prises.

b) Une ordonnance annulée pour non-respect du champ d'habilitation

Si toutes les ordonnances ont été publiées dans les délais, l'une d'entre elles faisait l'objet d'un contentieux devant le Conseil d'État pour non-respect du champ de l'habilitation.

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

La responsabilité de la coopérative aurait pu être engagée pour le fait « *de fixer une rémunération des apports abusivement basse* » par rapport aux indicateurs. Cela transpose la notion de prix abusivement bas issue du code de commerce au droit coopératif. En pratique, la partie lésée aurait pu saisir le juge après une médiation tout comme le ministre chargé de l'économie après avis motivé du ministre de l'agriculture et du Haut Conseil de la coopération agricole, pour une sanction potentielle de 5 millions d'euros ou jusqu'à 5 % du chiffre d'affaires réalisé par l'auteur.

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

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

Les rapporteurs du Sénat comme de l'Assemblée nationale avaient dénoncé ce point, qui revenait à sortir formellement du périmètre circonscrit du champ de l'habilitation. Ils s'étonnaient d'autant plus de la présentation en conseil des ministres par le Gouvernement fin juin 2019 d'un projet de loi de ratification de l'ordonnance, inscrit à l'ordre du jour pour mi-juillet selon la procédure accélérée à l'Assemblée nationale, traitement fort inhabituel pour la ratification d'une ordonnance, qui, il faut le rappeler, n'est pas exigée pour que l'ordonnance entre en vigueur.

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

Or le Gouvernement, ne pouvant plus s'appuyer sur le champ d'habilitation de l'article 11, s'est appuyé sur celui de l'article 17 par le biais d'une mesure « balai ». Ce tour de passe-passe démontre toute la difficulté posée par le recours accru aux ordonnances au regard notamment du contrôle du respect du champ d'habilitation.

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

Le Conseil d'État a donné raison à la position sénatoriale en annulant, par la décision n° 430261 le 24 février 2021, la partie de l'ordonnance incriminée, décision suffisamment rare pour être soulignée. Elle démontre l'importance de la vigilance des parlementaires au suivi des ordonnances.

Concrètement, les coopératives ne peuvent donc plus voir engagée leur responsabilité pour le fait de fixer une rémunération des apports abusivement basse au regard des indicateurs (que l'action soit engagée par le ministre de l'économie, par le Haut conseil de la coopération agricole ou par un tiers après une médiation). En revanche, leur règlement intérieur fixe toujours les critères et modalités de détermination et de révision du prix des apports au regard des indicateurs et l'organe chargé de l'administration doit toujours présenter, en AGO, un document expliquant les écarts de prix par rapport aux indicateurs.

c) Encore une expérimentation prolongée sans évaluation

L'article 125 de la loi d'accélération et de simplification de l'action publique a pérennisé l'expérimentation sur le relèvement du seuil de revente à perte de 10 % et sur l'encadrement des promotions. Or cette pérennisation a eu lieu en l'absence de remise d'une évaluation préalable de l'expérimentation en cours.

Si le Gouvernement a proposé de mettre en place des corrections aux problèmes relevés par le groupe de suivi de la loi Egalim du Sénat dans son rapport d'octobre 2019, en proposant notamment d'aménager certains dispositifs liés à l'encadrement des promotions en volume, la question d'une prolongation voire d'une pérennisation d'une expérimentation avant d'avoir le moindre élément statistique permettant de l'évaluer porte une atteinte au pouvoir de contrôle du Parlement et nuit, *in fine*, au principe même de l'expérimentation.

Il ne faudrait pas que cet outil pertinent pour améliorer l'efficacité de nos politiques publiques ne se transforme en outil politique visant à obtenir un accord sceptique et temporaire des parlementaires à une date donnée, pour le graver dans le marbre quelques mois plus tard, sans évaluation des effets de l'expérimentation.

2. Plusieurs difficultés relatives aux mesures d'application du titre II sont à déplorer

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

Les mesures d'application liées à ce chapitre ont presque toutes été prises.

Trois mesures n'ont pas été publiées :

- L'article 48 de la loi, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2021, vise à définir les conditions, entrant en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2030, dans lesquelles les produits sous signes d'identification de la qualité et de l'origine répondent aux exigences prévues pour faire l'objet de la certification

environnementale. Le Gouvernement a indiqué que ce décret était en cours d'élaboration, notamment dans la mesure où la compatibilité de ce texte avec le droit de l'Union européenne nécessitait une expertise approfondie ;

- L'article 55 de la loi, en modifiant l'article L. 225-102-1 du code de commerce, ajoute à la liste des informations devant être mentionnées au sein de la déclaration de performance extra-financière pour les entreprises concernées celles relatives à la lutte contre la précarité alimentaire, au respect du bien-être animal et aux actions entreprises en vue d'une alimentation responsable, équitable et durable. Or l'article R. 225-105 du code de commerce n'a pas été actualisé pour prendre en compte ces évolutions, alors qu'il a été modifié par un autre décret en date du 27 décembre 2020 (décret n° 2020-1742) ;
- Le rapport de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie sur la gestion du gaspillage alimentaire par la restauration collective et la grande distribution, prévu à l'article 66, doit être remis d'ici le 1^{er} janvier 2022.

Par rapport à l'année précédente, plusieurs nouvelles mesures sont entrées en vigueur :

- prévu par l'article 51, l'arrêté du 20 janvier 2021 relatif à la déclaration dématérialisée sur un site internet public par les professionnels de rappels de produits, de denrées alimentaires ou d'aliments pour animaux a été publié ;
- le décret n° 2020-1234 du 7 octobre 2020 relatif au fonctionnement et à la composition de l'Observatoire de l'alimentation mentionné à l'article L. 230-3 du code rural et de la pêche maritime, prévu par l'article 54, est également venu modifier les articles D. 230-1 et suivants du code rural et de la pêche maritime pour modifier les missions et la composition de l'Observatoire de l'alimentation.

Plusieurs remarques peuvent d'ailleurs être émises sur les mesures de ce chapitre.

D'une part, le projet de loi « Climat et résilience » reprend et modifie certaines des dispositions issues de ce chapitre de la loi Egalim.

Une nouvelle fois, les règles régissant les menus végétariens dans la restauration scolaire pourraient évoluer alors qu'une expérimentation est en cours et que ses résultats ne sont pas connus, le rapport prévu par l'article 24 sur le sujet étant attendu pour le 1^{er} mai 2021. Cette situation a conduit le Gouvernement à rendre un rapport « provisoire » d'évaluation dans la perspective des débats à l'Assemblée nationale.

De même, alors que la remise du rapport prévu à l'article 30 de la loi Egalim évaluant l'opportunité et la possibilité juridique d'une extension des

règles applicables à la restauration collective publique à la restauration collective du secteur privé était attendu au plus tard le 31 décembre 2020, le même projet de loi climat et résilience prévoit cette généralisation, sans se reposer sur une évaluation préalable puisque le rapport n'a pas été remis.

Ces exemples démontrent une tendance frénétique à modifier les normes sur des sujets médiatiques, sans prendre le temps nécessaire d'évaluer les expérimentations en cours avant d'en tirer des conclusions.

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

Certes, la définition des conditions sanitaires et phytosanitaires applicables à ces produits importés relève de la compétence exclusive de l'Union européenne. Toutefois, l'État membre a des marges de manœuvre pour renforcer les conditions de contrôle, notamment leur fréquence et l'intensité, pour les denrées transitant sur son territoire.

À défaut de mesures nationales d'envergure, réclamées par le législateur, il faudrait considérer qu'il y a une défaillance de l'État au regard de ses obligations législatives induites par l'article 44, d'autant que la portée de cet article a été renforcée par l'adoption de l'article 3 de 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, en dotant le Ministre chargé de l'agriculture de pouvoirs spéciaux d'interdiction d'importations de denrées alimentaires ne respectant pas les normes requises dans l'Union européenne.

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

L'ensemble des dispositions de ce chapitre sont applicables.

Le Gouvernement estime que l'article 68, ayant créé un article L. 214-11 du code rural et de la pêche maritime interdisant la mise en production de tout bâtiment nouveau ou réaménagé d'élevage de poules pondeuses élevées en cages, est d'application directe et ne nécessite pas de mesures d'application. Toutefois, la commission estime toujours qu'il aurait pu être utile, dans un souci d'amélioration de la lisibilité de la loi, de préciser par décret, comme la loi le prévoyait, la définition de bâtiment réaménagé. En pratique, il semblerait que la loi ne s'applique qu'aux travaux de

réaménagement engendrant une hausse de la surface d'élevage de poules pondeuses élevées en cage.

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

Les dispositions sont désormais pleinement applicables, à l'exception d'une, relative à la commercialisation des produits biocides.

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

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

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

Dans une réponse à la question écrite n° 18070 de M. Bernard Bonne publiée dans le journal officiel du Sénat du 10 décembre 2020, le Gouvernement a déclaré qu' « à ce jour, l'Anses n'a pas encore rendu son avis sur les catégories de produits biocides remplissant ces critères. Lorsque cet avis sera disponible, le Gouvernement consultera les parties prenantes avant prise de l'arrêté d'application. Il est à souligner cependant qu'un produit biocide qui ne présenterait aucune des trois « caractéristiques générales » précisées ci-dessus sera de fait écarté de cet arrêté. »

Concernant la séparation de la vente et du conseil en matière de produits phytopharmaceutiques, les ordonnances prévues à l'article 88 ont bien été publiées et les mesures d'application ont bien été prises en octobre 2020, certes à une date très proche de l'entrée en vigueur de la disposition (le 1^{er} janvier 2021).

Enfin, il convient de rappeler qu'une inconnue demeure sur les chartes d'engagement fixant des zones de non traitement entre un champ et une zone résidentielle.

Certes, toutes les mesures d'application requises par l'article 83 de la loi ont été prises, notamment le décret n° 2019-1500 du 27 décembre 2019 relatif aux mesures de protection des personnes lors de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques à proximité des zones d'habitation, précisant les conditions d'application de la mise en œuvre des chartes d'engagement permettant de prendre des mesures de protection des personnes habitant dans des bâtiments à usage d'agrément attenants à des zones où un exploitant a recours à des produits phytopharmaceutiques.

Le décret précise notamment les conditions d'élaboration des chartes d'engagement, qui devront contenir des modalités d'information des résidents et des modalités de dialogue et de conciliation entre les utilisateurs et les habitants concernés. Ces chartes devaient être élaborées, pour les usages agricoles, par les organisations syndicales représentatives au niveau du département ou par la chambre d'agriculture départementale, faire l'objet d'une concertation publique et être validée, *in fine*, par le préfet du département. Pour les usages non agricoles, elles devaient être élaborées par des organisations représentatives, des regroupements d'utilisateurs ou des gestionnaires d'infrastructures.

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

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

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

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

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

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

En revanche, les mesures d'application du titre II, comportant les articles 8 à 11, consacré au développement du biocontrôle, ont toutes été prises par le décret n° 2017-590 du 20 avril 2017.

Enfin, il est utile de mettre en avant, une fois n'est pas coutume, le cas de la généralisation, dans un autre véhicule législatif quelques mois plus tard, d'une expérimentation prévue par cette loi sans remise préalable de l'évaluation requise par le Parlement. L'article 11 prévoyait par exemple qu'une évaluation de l'expérimentation relative à la mise en place d'actions visant à la réalisation d'économies de produits phytopharmaceutiques devait être rendue publique avant le 1^{er} janvier 2020. Ce rapport n'a pas été remis alors que dans le même temps l'article 88 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, a prolongé et légèrement modifié l'expérimentation sur les certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques : la non remise des rapports d'évaluation des expérimentations, en raison d'une généralisation précoce, n'est pas sans poser des questions relatives à la transparence des informations transmises au Parlement.

II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

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

À mi-avril 2021, la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant **évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN**, est **applicable à 81 %**.

La loi ELAN avait pour objet de traduire la stratégie quinquennale en matière de logement du Gouvernement. Elle comporte quatre titres visant à construire plus, mieux et moins cher, à faire évoluer le secteur du

logement social, à répondre aux besoins de chacun et à favoriser la mixité sociale et enfin à améliorer le cadre de vie.

Le projet de loi déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale comportait 65 articles. À l'issue de la navette parlementaire, le nombre d'articles a été multiplié par plus de trois pour atteindre **234 articles**. 19 d'entre eux ont cependant été déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel qui a estimé dans sa décision 2018-772 DC du 15 novembre 2018 qu'il s'agissait de « cavaliers législatifs ».

À la date de rédaction de ce rapport, **sur les 91 mesures d'application attendues (cinq mesures s'étant ajoutées dans le calcul au 1^{er} janvier 2021 du fait de l'entrée en vigueur différée d'un article), 74 ont été prises et 17 sont encore attendues, pour un taux d'application de 81 %**. 18 mesures non prévues par la loi ont par ailleurs été publiées. Sur les cinq rapports attendus par le Parlement, aucun n'a été remis par le Gouvernement pour le moment.

L'application de la loi ELAN entre 2020 et 2021

À mi-avril 2020, la loi ELAN était applicable à 78 %, 67 mesures ayant été prises sur les 86 alors attendues à l'époque.

1. Dispositions en matière d'urbanisme

62 articles du titre I^{er} de la loi ELAN rassemblent des mesures en matière d'urbanisme (deux autres articles ayant été déclarés contraires à la Constitution). Parmi ceux-ci, **49 articles n'appellent pas de mesures réglementaires d'application et sont donc d'application directe**.

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

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

Treize articles nécessitent des mesures réglementaires d'application. Douze de ces treize articles (4, 8 à 10, 16, 20, 25, 29, 30, 32, 45 et 49) sont aujourd'hui applicables, portant le taux d'applicabilité des mesures relatives à l'urbanisme à 98%, comme lors du bilan d'application de l'année précédente. La quasi-totalité des mesures d'application attendues en matière d'urbanisme a été prise dans le délai de six mois suivant la promulgation de la loi que s'était fixé le Gouvernement.

Outre les rapports d'expérimentation prévus par les articles 5 et 29, **ne reste attendu qu'un arrêté d'application relatif à la téléinstruction des demandes d'urbanisme** (article 62).

a) Deux ordonnances relatives aux documents d'urbanisme ont été publiées en juin 2020

En application des habilitations données à l'article 46 de la loi ELAN, le Gouvernement a publié deux ordonnances **le 17 juin 2020**. Si la loi ELAN prévoyait que celles-ci soient prises avant le 24 mai 2020, l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a **prolongé ce délai d'habilitation de quatre mois, le fixant au 24 septembre 2020**.

- **L'ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale** (II de l'article 46 de la loi ELAN) **qui opère une réforme du périmètre, de la structure et du contenu des SCoT, applicable à compter du 1^{er} avril 2021**. Si les communes n'ont plus l'opportunité d'être à l'initiative d'un SCoT ; la réforme doit permettre d'associer plus largement d'autres parties à son élaboration (associations d'usagers, organismes publics...). Son périmètre est élargi au bassin d'emploi plutôt qu'au bassin de vie. Désormais, le SCoT pourra désormais valoir Plan climat-air-énergie territorial (PCAET) ou projet de territoire pour un pôle d'équilibre territorial et rural. Enfin, l'ordonnance a modifié les différents documents composant le SCoT, qui contiendra désormais un « projet d'aménagement stratégique » (qui remplace le PADD), le document d'orientations et d'objectifs, simplifié au passage, et des annexes (qui reprennent le contenu du rapport de présentation, désormais supprimé).

Il convient toutefois de noter que **le contenu de l'ordonnance semble dépasser sinon le champ, au moins la finalité de l'habilitation donnée par la loi ELAN**, qui indique que les modifications visent à « *tirer les conséquences de la création du [SRADDET] et du transfert de la compétence en matière de plan local d'urbanisme aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ».

- **L'ordonnance n° 2020-745 du 17 juin 2020 relative à la rationalisation de la hiérarchie des normes applicable aux documents d'urbanisme** (I de l'article 46 de la loi ELAN) a simplifié les rapports hiérarchiques entre documents d'urbanisme. **Le rôle intégrateur du SCoT est appuyé** : il devra être compatible avec les divers documents thématiques de rang supérieur, et c'est via la compatibilité au SCoT que le PLU(i) intégrera ces enjeux (sans compatibilité directe avec les

documents thématiques). En outre, les **différents liens de prise en compte sont tous remplacés par un lien de compatibilité, à l'exception des objectifs du SRADDET** et des programmes d'équipement. Surtout, au lieu de délais distincts de mise en compatibilité des documents avec chaque document supérieur, **une échéance unique est fixée tous les trois ans, à laquelle les collectivités devront assurer la compatibilité de leur document avec l'ensemble des évolutions intervenues.** Enfin, l'ordonnance formalise l'existence des « notes d'enjeux » produites par l'État pour améliorer l'information et l'accompagnement des collectivités au cours de la procédure d'élaboration de leurs SCoT et PLU(i).

L'ordonnance ne couvre pas l'intégralité du champ ouvert par l'habilitation. En particulier, le 5° de l'article 46, rédigé à l'initiative du Sénat, et qui prévoyait que « *seuls le projet d'aménagement et de développement durable du plan local d'urbanisme ainsi que les orientations d'aménagement et de programmation du plan local d'urbanisme qui concernent l'ensemble du territoire couvert par ledit plan doivent être compatibles avec le document d'orientation et d'objectifs du schéma de cohérence territoriale* » n'a pas été traduit dans l'ordonnance.

Un **projet de loi de ratification** de ces deux ordonnances a été déposé par le Gouvernement le **9 septembre 2020**, conformément au délai de trois mois prévu par l'article d'habilitation.

b) Les mesures d'application des dispositions relatives à la dématérialisation du traitement des demandes d'autorisation d'urbanisme sont en cours d'élaboration

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

Comme l'avait déjà souligné le rapport d'application des lois pour l'année 2019-2020, **aucun arrêté n'a pour l'instant été pris pour préciser la procédure dématérialisée qui devra être mise en place par les communes et EPCI.**

Interrogée par la commission, la DHUP indique que **l'arrêté d'application est en cours d'élaboration**, ayant fait l'objet des consultations obligatoires au cours du mois de mars 2021, conjointement à un décret portant diverses mesures relatives aux échanges électroniques en matière de formalités d'urbanisme. Cet arrêté « *relatif aux modalités de mise en œuvre des*

téléprocédures et à la plateforme de partage et d'échange pour le traitement dématérialisé des demandes d'autorisation d'urbanisme », qui sera bientôt pris, **devrait entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022.**

La DHUP a souligné que le ministère travaille sur différentes **solutions logicielles, en partie déjà opérationnelles, dans le cadre la suite « XX'AU »** qui permet le traitement dématérialisé des actes d'application du droit des sols.

La **plateforme « Plat'AU »** permettra de connecter les systèmes d'information des différents acteurs de la chaîne de traitement. Après expérimentation, **une première version de la plateforme a été livrée en juillet 2020 à 20 communes. Des versions ultérieures ont été livrées le 15 avril 2021.**

Des solutions additionnelles sont également développées pour les acteurs sollicités dans le cadre de l'instruction ne disposant pas de système d'information (comme les commissions par exemple), ainsi que pour les communes non compétentes en matière d'autorisations d'urbanisme.

La DHUP signale **qu'il a été demandé aux DDT(M) d'élaborer des plans de déploiement des solutions logicielles, visant un raccordement de nombreuses collectivités en août et septembre 2021.**

En parallèle, le service AD'AU, lancé en 2020, permet aux demandeurs d'autorisations d'urbanisme de déposer leur dossier en ligne. **Près de 14 500 demandes en ligne auraient été enregistrées entre mars 2020 et mars 2021.**

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

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

Deux rapports seront donc attendus en **novembre 2025** concernant le « permis d'innover », et en **juin 2023** concernant l'occupation temporaire de locaux vacants.

Sollicitée par la commission, la DHUP indique n'avoir **pas connaissance, à ce jour, de « permis d'innover » délivré sur le fondement des dispositions de la loi ELAN.**

En matière **d'occupation temporaire de locaux vacants,** la DHUP informe que **trois sociétés ont été agréées,** pour une action dans les départements de l'Eure, des Bouches-du-Rhône et à Paris, entre autres. La commission n'a **pas pu recueillir de données chiffrées** relative aux nombres

de personnes accueillies ou aux types de bâtiments concernés, la DHUP indiquant que « *le caractère récent de ces agréments n'a pas permis, à ce jour, une évaluation du dispositif* ».

2. Dispositions en matière de rénovation des centres-villes

Parmi les dix-sept articles relatifs à la revitalisation des centres-villes, quatorze articles sont d'application directe et trois nécessitaient des mesures d'application, qui ont été prises en 2019. **Ces articles sont donc entièrement applicables.**

3. Les mesures en faveur du bâtiment et du logement

a) Quelques nouvelles mesures d'application ont été prises

(1) Mesures pour faciliter la construction de bâtiments

(a) Retrait et gonflement des argiles

L'article 68 prévoit la réalisation d'une **étude géotechnique** préalable à la vente d'un terrain constructible et à la construction d'un nouvel immeuble dans les zones exposées au retrait-gonflement des sols argileux. Cet article prévoit **l'adoption de trois mesures d'ordre réglementaire qui ont désormais été publiées.**

Un décret en Conseil d'État précisant ses conditions d'application, notamment les modalités de définition des zones concernées, le contenu et la validité des études géotechniques et, enfin, les contrats qui sont exonérés d'étude géotechnique en raison de l'ampleur limitée du projet, **a été adopté le 22 mai 2019**¹. Ce décret précise bien les critères de définition des zones concernées et les contrats exonérés d'étude, mais renvoie à des arrêtés le soin de déterminer les zones concernées et le contenu des études géotechniques.

Mais ces arrêtés qui n'avaient pas été adoptés afin de permettre son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2020, l'ont enfin été en juillet 2020.

Un premier arrêté du 22 juillet 2020 définissant les zones exposées, pris en application de l'article L. 112-20 du code de la construction et de l'habitation, **précise les critères à prendre en compte pour évaluer l'exposition des formations argileuses au phénomène de retrait-gonflement et fournit une carte des zones exposées au phénomène.**

Un deuxième arrêté du 22 juillet 2020 définit le contenu des études géotechniques.

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

Par ailleurs, **un décret définissant des techniques de construction particulières à respecter** par le constructeur d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte ne comportant pas plus de deux logements lorsqu'il choisit de ne pas suivre les recommandations de l'étude géotechnique a également été **adopté le 25 novembre 2019**¹. Cependant, ce décret ne précise que les objectifs que ces techniques particulières doivent permettre d'atteindre. Il s'agit des objectifs suivants :

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

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

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

Si ce décret s'applique aux contrats conclus à compter du 1^{er} janvier 2020, sa bonne application était cependant soumise à l'adoption d'un arrêté. Il s'agit **du troisième arrêté du 22 juillet 2020** relatif aux techniques particulières de construction

(b) La consommation énergétique des bâtiments

Plusieurs mesures étaient relatives à la **consommation énergétique des bâtiments et émissions polluantes**.

La loi ELAN a renforcé les pouvoirs de certaines autorités réglementaires, qui se sont saisies de ces nouvelles possibilités.

C'est par exemple le cas en matière d'utilisation de certains appareils de chauffage contribuant fortement aux émissions de polluants atmosphériques, qui peut désormais être interdite par arrêté préfectoral dans le cadre des plans de protection de l'atmosphère, aux termes de l'article 74 de la loi ELAN qui modifie l'article L. 222-6 du code de l'environnement. Un tel arrêté a ainsi été pris en Haute-Savoie, visant à interdire le chauffage à bois à foyer ouvert².

Par ailleurs, **l'arrêté du 10 novembre 2020 relatif au niveau de performance énergétique globale prévu au o du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts** est venu préciser le niveau de performance énergétique exigé des logements pour le bénéfice du dispositif « Cosse – Louer abordable », introduit dans le code général des impôts par la loi de

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

² Arrêté n°PAIC-2019-0150 du 3 décembre 2019.

finances rectificative pour 2016 (en remplacement du « Borloo ancien ») et modifié par l'article 162 de la loi ELAN. Ce dispositif vise à inciter les propriétaires à remettre sur le marché locatif des logements privés à des loyers abordables, en les faisant bénéficier dans ce cas d'une déduction d'impôt.

Si l'arrêté susmentionné n'est pas pris *stricto sensu* en application de l'article 162 de la loi Elan, ce dernier se bornant à préciser le niveau de la déduction fiscale prévue, il permet indirectement sa bonne application, puisque cette dernière dépend de la fixation du seuil de performance énergétique que le bien loué doit respecter, même si cette condition a été introduite dans la loi dès 2016.

Aux termes de l'arrêté du 10 novembre 2020, le contribuable qui signe avec l'Anah une convention « Louer mieux » doit désormais justifier d'une consommation conventionnelle en énergie primaire du logement inférieure à 331 kWh/m²/an, ce qui revient à exclure du dispositif les logements des classes F et G du diagnostic de performance énergétique, qui sont les plus énergivores.

- (2) Mesures relatives à la réorganisation du secteur social et destinées à favoriser la production de logements sociaux : Gouvernance de l'ANRU

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

Un premier décret a été pris en application de l'article 89. Il s'agit du décret n° 2019-438 du 13 mai 2019. Il adapte la composition du conseil d'administration et précise les missions du commissaire du Gouvernement. Il organise les consultations écrites du conseil d'administration et précise les délais de transmission des documents et des délibérations à cette instance. Il institue un comité d'audit auprès du conseil d'administration.

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

Le troisième est le **décret en Conseil d'État n° 2020-540 du 6 mai 2020**. Il précise les modalités spécifiques de contrôle économique et financier de cette agence. L'article 90, introduit en séance publique au Sénat par le rapporteur, vise en effet à **soumettre la gestion financière et comptable de l'ANRU aux règles applicables aux entreprises industrielles et commerciales**. Pour ce faire, le décret adapte le texte constitutif de l'agence pour :

- en préciser le régime comptable et financier ;

- modifier les délégations des compétences du directeur général aux agents de l'établissement ;
- prévoir la signature électronique des actes.

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

(a) Diagnostic global et financier aux fins de résiliation du bail dans le cadre du DALO

Le deuxième alinéa de l'article 119 de la loi ELAN, modifie l'article 24 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986. L'article ainsi modifié prévoit que le diagnostic social et financier réalisé au stade de l'assignation aux fins de constat ou de prononcé de la résiliation du bail par l'organisme désigné par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées, suivant la répartition de l'offre globale de services d'accompagnement vers et dans le logement prévue à l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est réalisé selon des modalités et un contenu précisé par décret.

Ce décret n° 2021-8 a été publié le 5 janvier 2021. Il précise que ce diagnostic est réalisé par un intervenant social ou juridique relevant de l'organisme compétent désigné à cette fin par le plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées. Afin de réaliser ce diagnostic, l'organisme propose au locataire un entretien dans un délai de quinze jours ouvrés suivant la saisine de l'organisme par le représentant de l'État. L'absence de réponse du bailleur ou du locataire ne fait pas obstacle à la transmission du diagnostic au juge. Par ailleurs, le décret précise que le diagnostic est établi conformément à un formulaire dont le modèle est fixé par arrêté et comporte des rubriques obligatoires comme la situation familiale du locataire assigné, la situation d'endettement locatif et les dispositions mises en place pour y remédier, les préconisations et observations de l'intervenant social et juridique, les éventuelles observations du locataire ou du bailleur et les besoins de relogement et les démarches engagées à cette fin.

(b) Habitat indigne

Comme évoqué précédemment, quatorze articles visaient à renforcer l'arsenal juridique mobilisable par les pouvoirs publics en vue de lutter contre **l'habitat indigne**. La plupart était d'application directe.

La nouveauté de l'année est la publication de **l'ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020** en application de l'article 198 qui habilitait le Gouvernement harmoniser et simplifier les polices en la matière.

Le délai d'habilitation prévu par la loi étant de dix-huit mois, l'ordonnance aurait normalement dû être prise avant le 23 mai 2020. Compte tenu de la crise sanitaire toutefois, l'article 14 de loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a repoussé ce délai de quatre mois, le nouveau délai limite de publication de l'ordonnance ayant alors été établi au 23 septembre 2020.

En France, plus de 5 000 arrêtés sont pris chaque année par les préfets, maires et présidents d'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) pour engager des procédures coercitives visant à lutter contre l'habitat indigne.

L'ordonnance apporte donc des simplifications attendues et importantes aux procédures en créant **une nouvelle et unique police administrative spéciale de la sécurité et de la salubrité des immeubles, en remplacement de plus d'une dizaine de procédures existantes relevant de plusieurs codes** (santé publique, construction et habitation). Le déroulement procédural est par ailleurs uniformisé qu'il s'agisse d'une **procédure engagée par le préfet (pour ce qui relève de la santé), le maire ou le président de l'EPCI (pour ce qui relève de la sécurité)**.

L'ordonnance renforce aussi la capacité des maires à intervenir dans des délais très brefs dans un cadre sécurisé pour l'autorité publique en permettant le recouvrement des frais liés à l'exécution d'office des mesures, mais également pour les occupants en leur faisant bénéficier d'un régime de protection adapté.

Enfin, l'ordonnance permet de favoriser l'organisation au niveau intercommunal des outils et moyens de lutte contre l'habitat indigne par deux voies : en **facilitant le transfert des pouvoirs du maire au président d'EPCI, lorsqu'il résulte d'une volonté locale exprimée, et en assouplissant les conditions de délégation des pouvoirs du préfet au président d'EPCI**, lorsque celui-ci est désireux d'investir davantage le champ de la lutte contre l'habitat indigne.

Le rapporteur regrette qu'il n'ait pas été possible de désigner une autorité unique responsable de la lutte contre l'habitat indigne comme le Sénat l'avait voté, 11 juin 2019, dans le cadre de la proposition de loi de M. Bruno Gilles et craint que les mesures de transfert descendant ou montant vers l'EPCI ne soient un entre-deux qui conduise à rendre illisibles les responsabilités en la matière sur le territoire.

L'ordonnance est **entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2021**. Le **projet de loi n° 2020-175 ratifiant l'ordonnance a été** déposé sur le bureau du Sénat le 2 décembre 2020.

Enfin, cette ordonnance a donné lieu à la **publication du décret d'application n° 2020-1711 du 24 décembre 2020**, qui vise à apporter les précisions nécessaires à la mise en œuvre de la police de la sécurité et de la salubrité des immeubles, locaux et installations notamment en matière de

procédure contradictoire ou d'exécution des arrêtés pris au titre de cette police. Par ailleurs, le décret opère un toilettage de dispositions règlementaires devenues caduques du fait de l'harmonisation des procédures de police administrative spéciale utilisées en matière de lutte contre l'habitat indigne.

(4) Le droit de la copropriété

Le Sénat avait contribué à l'adoption de **plusieurs mesures en matière de copropriété.**

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

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

Cette ordonnance a donné lieu à la publication **d'un décret d'application n° 2020-834 du 2 juillet 2020.** Il vient préciser les conditions d'organisation d'une assemblée générale à la demande de tout copropriétaire afin de faire inscrire à l'ordre du jour une ou plusieurs questions concernant ses droits ou obligations, les informations à transmettre par un copropriétaire souhaitant faire réaliser des travaux d'accessibilité et les conditions d'inscription obligatoire à l'ordre du jour de l'éventuelle opposition de l'assemblée générale à de tels travaux, les modalités de vote par correspondance (conditions de délais, de transmission du formulaire de vote au syndic, de prise en compte du vote), l'encadrement de l'exercice des délégations accordées au conseil syndical par l'assemblée générale, les modalités de mise en œuvre de la consultation des copropriétaires dans les petites copropriétés, les mesures concernant les syndicats ne comprenant que deux copropriétaires et les modalités de mise en œuvre de nouvelles procédures judiciaires introduites par l'ordonnance du 30 octobre 2019.

Enfin, **un arrêté du 2 juillet 2020 a fixé le modèle du formulaire de vote par correspondance** aux assemblées générales.

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

b) Certaines dispositions sont encore inapplicables

(1) Mesures relatives à la construction des bâtiments : le carnet numérique

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

(2) Secteur social

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

(a) Loi SRU - « Expérimentation Daubresse »

Plusieurs **dispositions modifiant la loi SRU sont immédiatement applicables**. Tel est le cas de la disposition décomptant les logements objets d'un bail réel solidaire et les logements financés par un prêt social location-accession (PSLA). Il en va de même de l'allongement de 5 à 10 ans de la durée de décompte des logements locatifs sociaux, de la mise en œuvre d'un nouveau calendrier applicable aux communes entrant dans le champ d'application de la loi SRU, ainsi que de l'exclusion de l'application de la loi SRU des communes d'Ile-de-France de moins de 3 500 habitants n'appartenant pas à l'unité urbaine de Paris. En revanche, **l'expérimentation dite « Daubresse », prévue par l'article 130**, permettant de mutualiser les objectifs de construction de logements sociaux entre communes d'un EPCI dans le cadre d'un contrat intercommunal de mixité sociale **suppose un décret d'application déterminant les intercommunalités éligibles à l'expérimentation**.

(b) Gouvernance d'Action Logement

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

modalités d'élection du président et du vice-président du comité et les conditions d'organisation de sa première réunion après renouvellement de ses membres, ainsi que les personnes qui sont invitées aux réunions du comité. Il prévoit l'établissement d'un règlement intérieur fixant les règles de fonctionnement usuelles.

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

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

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

Lors de l'exercice précédent de contrôle d'application des lois, le Gouvernement a affiché sa volonté de ne pas appliquer la loi et indiquant vouloir réformer à nouveau le groupe Action Logement. Des négociations sont en cours avec les partenaires sociaux. La commission qui a constitué un groupe de suivi sur ce sujet reste extrêmement vigilante sur l'issue de ces discussions afin de garantir l'intégrité du groupe paritaire et des moyens dédiés au logement.

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

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

d) État de publication des ordonnances

La loi ELAN comprenait dix habilitations à légiférer par ordonnances, dont **sept dans le secteur du logement et du bâtiment**. Votre commission est particulièrement attentive à leur adoption et à leur contenu. En effet, le rapport sur l'application des lois au 31 mars 2018 de notre collègue Valérie Létard avait montré que non seulement le recours aux ordonnances ne permettait pas de légiférer plus vite mais que dans un certain nombre de cas le gouvernement n'utilisait pas l'habilitation qui lui avait été donnée voire préférait finalement légiférer selon la procédure législative ordinaire.

Liste des ordonnances de la loi ELAN

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

Sur les dix, deux ont été abandonnées.

Outre les modifications du droit de la copropriété, la loi ELAN, par son article 215, habilitait le gouvernement à **codifier le droit de la copropriété** issue de la loi de 1965 et de ses multiples réformes. Elle précisait que le Gouvernement pourrait « *apporter les modifications qui seraient rendues nécessaires pour assurer le respect de la hiérarchie des normes et la cohérence rédactionnelle des textes ainsi rassemblés, harmoniser l'état du droit, remédier aux éventuelles erreurs et abroger les dispositions devenues sans objet* ». Mais **cette codification a été abandonnée** sans plus d'explication que la survenance de la crise sanitaire.

La loi contenait également certaines dispositions relatives à la **numérisation des contrats de location**. L'article 217 habilitait pendant dix-huit mois le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des dispositions tendant à définir un régime d'agrément des prestataires

assistant les propriétaires et les locataires dans l'établissement d'un bail d'habitation à l'aide d'outils numériques et à améliorer la connaissance des données relatives à ces contrats. **L'an passé, au moment du déclenchement de la crise sanitaire, le chantier concernant cette ordonnance n'avait pas débuté. Le délai d'habilitation est désormais expiré.**

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

Toutes les mesures d'application ont été prises dans ce domaine.

III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

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

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

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

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

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

Le décret n° 2019-1300 du 6 décembre 2019 relatif aux modalités de l'autorisation préalable de l'exploitation des équipements de réseaux

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

radioélectriques prévue à l'article L. 34-11 du code des postes et des communications électroniques prévoit les dispositions suivantes :

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

- contenu du dossier de demande : identité ; objet concerné par l'autorisation, ses versions et la documentation technique ; modalités de déploiement de l'appareil (activation ou non de fonctionnalités optionnelles, protection de l'interconnexion, virtualisation...) ; modalités d'exploitation de l'appareil (opérations de maintenance, recours à la sous-traitance...) ; référence à l'autorisation de l'équipement délivrée au titre du régime prévu à l'article R. 226-3 du code pénal (fabrication, importation, exposition, offre, la location ou vente d'équipements conçus ou permettant de porter atteinte au secret des correspondances et à la vie privée) ; engagement de se soumettre aux contrôles nécessaires à la vérification du respect des informations fournies dans la demande d'autorisation ;

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

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

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

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

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

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

L'article 1^{er} de la loi prévoyait également la publication de la liste des appareils concernés par le régime d'autorisation : cet arrêté a été adopté le 6 décembre 2019¹. Conformément à la loi, il fait référence à la terminologie utilisée dans les standards internationaux définis par l'organisation *3rd Generation Partnership Project* (3GPP).

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

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

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

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

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

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

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

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

La commission des affaires économiques du Sénat se montrera particulièrement vigilante, lors de la publication des rapports annuels ultérieurs, à la présentation par l'administration d'éléments chiffrés permettant d'apprécier le coût des déploiements et des décisions de refus pour les opérateurs, d'autant plus qu'il s'agit d'un rapport transmis à la seule attention du Parlement.

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

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

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

Le rapport sur l'application des lois de 2020 mentionnait que **le rapport au Parlement figurant à l'article 8 a été publié le 19 décembre 2020** soit près de cinq ans après la publication de la loi, alors que l'article prévoyait une remise dans l'année suivant la promulgation de la loi ! Le rapport est consultable sur le site du ministère².

Le rapport sur l'application des lois de 2020 mentionnait également l'adoption d'une mesure, non prévue, par le **décret n° 2019-1186 du**

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

² <https://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/documentation-et-publications-officielles/rapports/sante/article/rapport-du-gouvernement-au-parlement-sur-l-electro-hypersensibilite>

15 novembre 2019 relatif à l'affichage du débit d'absorption spécifique des équipements radioélectriques soumet en conséquence à obligation d'affichage. **En effet**, le I de l'article 4 étendait **l'obligation d'affichage du débit d'absorption spécifique**, auparavant applicable aux seuls appareils de téléphonie mobile¹, à **tout équipement radioélectrique faisant l'objet d'une obligation de mesurage**.

Ainsi, le décret n° 2019-1186 précise que « *tous les équipements radioélectriques dont la puissance d'émission est supérieure à 20 mW et dont il est raisonnablement prévisible qu'ils seront utilisés à une distance n'excédant pas 20 cm de la tête ou d'une autre partie du corps humain* ». Toutefois, ce décret prévoit une **entrée en vigueur en juillet 2020, soit cinq ans et cinq mois après la publication de la loi** ! Un guide de la réglementation en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2020 a été publié par l'Agence nationale des fréquences².

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

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

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

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

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

IV. ÉNERGIE

A. LOI N°2019-1147 DU 8 NOVEMBRE 2019 RELATIVE À L'ÉNERGIE ET AU CLIMAT

La loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019, relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », a fait évoluer sur plusieurs points notre politique énergétique et climatique avec :

- l'**actualisation des objectifs poursuivis** (dont la fermeture d'ici à 2022 des dernières centrales à charbon, l'essor d'ici à 2030 des énergies renouvelables -EnR - notamment l'éolien en mer et l'hydrogène, le report à 2035 de la réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire et l'atteinte d'ici à 2050 de la « neutralité carbone ») ;

- la **refonte des outils de planification** (dont le vote par le Parlement d'une « loi quinquennale » à partir de 2023, le renforcement de la programmation pluriannuelle de l'énergie - PPE - et de la stratégie nationale bas-carbone - SNBC - ou l'introduction de « plans de transition » pour les entreprises et les collectivités territoriales) ;

- le **renforcement du soutien aux EnR** (avec la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans les appels d'offres, l'introduction de dispositifs spécifiques au biogaz, à l'hydrogène, au photovoltaïque ou à l'hydroélectricité, la facilitation de la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitations à loyer modéré - HLM) ;

- la **réforme de la régulation des marchés de l'électricité et du gaz** (avec la possibilité d'un relèvement du plafond de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique - ARENH - et d'une prise en compte de l'inflation dans son prix, l'extinction de tarifs réglementés de vente de gaz - TRVG - ou d'électricité - TRVE -, l'institution de fournisseurs de derniers recours ou secours, l'introduction en droit national des directives et règlements issues du « Paquet d'hiver » européen).

Regroupant 69 articles, **cette loi comporte 67 références à des mesures d'application réglementaires : 36 décrets, 22 arrêtés, 9 dispositions « par voie réglementaire ».**

En outre, **5 articles de cette loi prévoient des habilitations à légiférer par ordonnance et 6 autres la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.**

Plus d'un an après la publication de la loi « Énergie-Climat », **son application est sur la bonne voie mais doit encore progresser : 44 mesures**

réglementaires sur 63¹, soit 70 %, ont pas été prises ; 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été publiées ; 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été remis.

3 ordonnances sur 15 habilitations, soit un cinquième d'entre elles, ne seront pas publiées, en particulier sur : l'harmonisation de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15) ainsi que sur l'adaptation du droit interne au règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et règlement (UE) et au règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité (1° et 2° du II de l'article 39).

15 dispositions² sur 69 articles, soit un vingtième d'entre elles, seront remises sur le métier, dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », en particulier sur : les objectifs en matière d'EnR, la composition de la PPE et de la SNBC, les fermetures de centrales à charbon, le diagnostic de performance énergétique (DPE), les obligations de rénovation énergétique applicables aux propriétaires de logements, les obligations de déclaration de performance extra-financière des entreprises, les conditions d'implantation de projets d'EnR, la lutte contre la fraude aux certificats d'économies d'énergie (C2E).

Attachée à la loi « Énergie-Climat », fruit d'un compromis entre le Sénat et l'Assemblée nationale, **la commission appelle le Gouvernement à donner une traduction réglementaire, rapide et complète, aux dispositions législatives adoptées.**

Elle l'invite également à ne pas éroder le compromis trouvé entre les deux assemblées, tout particulièrement les apports sénatoriaux intégrés à ce texte, dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience ».

Surtout, le rapporteur fait sienne une recommandation indiquée par le Haut Conseil pour le climat (HCC) à l'occasion de son audition : la France doit aujourd'hui passer du « *leadership de l'ambition* » au « *leadership de la mise en œuvre* » dans les domaines énergétique et climatique.

C'est tout l'enjeu du travail de suivi au long cours de l'application de la loi « Énergie-Climat » que la commission a souhaité engager, et dont le présent rapport d'information³ constitue le premier exercice.

¹ Faisant l'objet d'un suivi de la part de la commission des Affaires économiques du Sénat.

² Dont quatre dispositions relatives aux conditions de ratification d'ordonnances prévues par les articles 12, 15 et 39.

³ Le commentaire de cette loi est issu du rapport d'information n° 553 (2020-2021), de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, sur la mise en application de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, déposé le 5 mai 2021.

1. Les mesures d'application réglementaires

Au 1^{er} avril 2021, 44 mesures réglementaires sur 63, soit 70 %, ont été prises pour l'application de la loi.

a) La planification énergétique et climatique

(1) Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) et stratégie nationale bas-carbone (SNBC) (articles 1, 5 et 8)

(a) Une nouvelle PPE qui n'a pas été formellement présentée par le Gouvernement devant le Parlement

Les **articles 1 à 5 et 8** ont modifié les dispositions législatives afférentes à la PPE et SNBC, figurant respectivement aux articles L. 141-1 du code de l'énergie et L. 222-1 A à L. 222-1 B du code de l'environnement, depuis la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015¹.

Sur ce fondement, le Gouvernement a publié les **décrets n° 2020-456 du 21 avril 2020 et n° 2020-457 du 21 avril 2020** arrêtant :

- la Programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) sur les périodes 2019-2023 et 2024-2028 ;

- la Stratégie nationale bas-carbone (SNBC) sur les périodes 2019-2023, 2024-2028 et 2029-2033.

La PPE fixe les priorités d'action pour atteindre les objectifs en matière énergétique tandis que la SNBC détermine les orientations de la politique d'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) ; cette dernière comprend des « budgets carbone », c'est-à-dire les plafonds nationaux d'émission de GES, répartis par secteur d'activité et par catégorie de GES.

Si le rapporteur salue la publication de la PPE et de la SNBC, il retient de son audition du HCC que les textes réglementaires ne sont pas toujours à la hauteur des objectifs législatifs.

En effet, le HCC lui a indiqué que si « *des progrès ont été faits dans la gouvernance, à commencer par la loi "Énergie-Climat" elle-même [...] les objectifs et les moyens de [cette loi] ne répondent que partiellement aux attentes* ».

Le HCC cite parmi les points positifs « *l'objectif français de neutralité carbone en 2050* » qui est « *compatible avec nos engagements internationaux* » ; cet objectif « *permet à la France de montrer le leadership de l'ambition* » mais notre pays « *doit maintenant incarner le leadership de la mise en œuvre* ».

¹ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Articles 173 et 176).

S'agissant des points négatifs, le HCC indique que « *le premier budget carbone a été dépassé de 61 MteqCO₂¹ cumulés sur la période 2015-2018* » et que « *les budgets carbone ont été révisés à la hausse sur la période 2015-2028 de 187 MteqCO₂* ».

Le rapporteur relève également que l'application de certains objectifs législatifs n'est pas sans poser de lourdes difficultés dans nos territoires.

Il en va ainsi de l'objectif de réduction à 50 % de la production d'énergie nucléaire, issu de la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015,² dont la commission des Affaires économiques du Sénat a obtenu le report de 2025 à 2035, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat » du 8 novembre 2019³.

À titre d'exemple, lors de son audition, **EDF a indiqué en ces termes que l'arrêt des 2 réacteurs de la centrale de Fessenheim, en mai et juin 2020, va conduire à une chute de 680 à 60 des salariés présents sur le site : « Un peu plus de 150 salariés ont quitté le site en 2020. À ce jour, près de 470 salariés d'EDF et 250 salariés d'entreprises prestataires participent aux travaux de pré-démantèlement. En 2025, il ne restera qu'une soixantaine de salariés d'EDF sur le site pour gérer les activités du démantèlement et une centaine de salariés d'entreprises prestataires ».**

Dans ce contexte, **le rapporteur juge crucial de soutenir notre filière nucléaire, en garantissant sa place dans notre mix énergétique,** avec la revalorisation de l'objectif figurant à l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

C'est la finalité de la proposition de résolution n°348, déposée par le rapporteur et la présidente de la commission des Affaires économiques du Sénat et le président Bruno RETAILLEAU, et adoptée par le Sénat, le 23 mars dernier.

Si l'application des objectifs de notre politique énergétique nationale n'est donc, ni toujours suffisante, ni toujours univoque, **le rapporteur relève enfin que 2 mesures règlementaires sont encore attendues.**

En effet, l'**article 2** dispose que :

- les conditions dans lesquelles les prochaines la PPE et la SNBC font l'objet d'une concertation préalable sont définies par voie réglementaire ;

- le niveau des obligations d'économies d'énergie à réaliser entre la fin de la quatrième période et le 31 décembre 2023 sont définies par un décret en Conseil d'État.

Dernière difficulté, **le rapporteur fait observer que la PPE n'a pas fait l'objet d'un débat au Parlement,** en méconnaissance de l'article L. 141-4

¹ Mégatonnes d'équivalents en dioxyde de carbone.

² Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 1^{er}).

³ Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat (Article 1^{er}).

du code de l'énergie, qui dispose qu'« une fois approuvée, la programmation pluriannuelle de l'énergie fait l'objet d'une présentation au Parlement ».

S'il se félicite que la commission des Affaires économiques du Sénat ait interrogé de son propre chef la ministre de la Transition écologique et solidaire Élisabeth BORNE à ce sujet, les 18 février et 6 avril 2020¹, il appelle le Gouvernement à présenter formellement la PPE au Parlement, afin de lui donner pleinement l'occasion d'en débattre.

(b) Une nouvelle PPE dont les dispositions ne respectent toujours pas les objectifs fixés par le législateur

Le rapporteur déplore que la PPE ne respecte pas pleinement les objectifs fixés par le législateur.

À cet égard, **il rappelle qu'à l'occasion de l'examen de la loi « Énergie-Climat », la commission des Affaires économiques du Sénat a fixé pour objectifs (Article L. 100-4 du code de l'énergie) :**

- au moins 10 % d'énergies renouvelables dans la consommation de gaz d'ici à 2030 (4°) ;

- environ 20 à 40 % d'hydrogène bas-carbone et renouvelable dans les consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel d'ici à 2030 (10°) ;

- 1 gigawatt par an de capacités installées de production à l'issue de procédures de mise en concurrence en matière d'éolien en mer d'ici à 2024 (4° ter).

Or, le décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 précité assortit ces objectifs de conditions restrictives :

- le premier est fixé à 7 % en cas de baisses de coûts de production permettant d'atteindre 75 € / mégawattheures (MWh) en 2023 et 60 € en 2028 et jusqu'à 10 % en cas de baisses de couts supérieures (I de l'article 5) ;

- le deuxième ne vise que l'hydrogène industriel (II du même article) ;

- le dernier varie « selon les prix et le gisement, avec des tarifs cibles convergeant vers les prix de marché sur le posé » (II de l'article 3).

Le rapporteur observe que le décalage le plus flagrant entre la législation et la réglementation concerne la filière du biogaz, qui constitue pourtant une énergie renouvelable peu émissive, inscrite dans une logique d'économie circulaire et porteuse d'« externalités positives » pour nos territoires, notamment ruraux.

¹ De son côté, la ministre de la Transition écologique Barbara POMPILI a été auditionnée par la commission des Affaires économiques du Sénat, dans le cadre des travaux sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2020, le 10 novembre 2020.

C'est pourquoi il fait siennes les observations indiquées par les représentants de filière du gaz au cours de leur audition.

France gaz renouvelables (FGR) a ainsi « [tenu] à rappeler le non-alignement de la PPE avec les objectifs de la loi "Énergie-Climat" ».

Dans le même ordre d'idées, Gaz réseau de distribution France (GrDF), a indiqué « [avoir] été surpris de la non-conformité de la PPE avec les "au moins" 10 % de gaz renouvelable prévus par la loi "Énergie-Climat" ».

Le rapporteur regrette aussi que la PPE n'offre pas un cadre stratégique plus complet aux biocarburants, rappelant qu'un récent rapport d'information de la commission des Affaires économiques du Sénat¹ préconisait d'y intégrer des objectifs en termes de déploiement de véhicules ou de technologies de conversion² ainsi que d'infrastructures de recharge³.

Au total, le rapporteur appelle à mettre en cohérence les objectifs fixés par la PPE avec ceux souhaités par le législateur, en particulier en matière de biogaz, de biocarburants, d'hydrogène et d'éolien en mer.

(c) Une nouvelle PPE dont l'application est perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19

Le rapporteur observe que la PPE voit son application très perturbée par les répercussions de la crise de la Covid-19.

En premier lieu, cette crise retarde la mise en œuvre des objectifs relatifs aux EnR.

C'est pourquoi EDF a indiqué au rapporteur qu'« atteindre les objectifs dans les délais fixés par la loi et par la PPE reste un défi ».

De son côté, **le Syndicat des énergies renouvelables (SER) a dressé un constat similaire**, en ces termes : « La loi "Énergie-Climat" a d'abord permis de réaffirmer les objectifs stratégiques de la France en matière de développement des énergies renouvelables, ce qui est positif. Le rappel de certains objectifs sectoriels, pour l'hydroélectricité ou l'éolien en mer, sont très utiles car les trajectoires de développement de ces filières sont potentiellement en train de prendre du retard ».

Plus précisément, le SER a regretté :

- le cahier des charges en cours de finalisation sur l'appel d'offres relatif à la « petite hydroélectricité », dont l'éligibilité est conditionnée à l'obtention d'une autorisation au titre de la loi sur l'eau ;

¹ Rapport d'information « Les biocarburants : Un atout pour la transition et l'indépendance énergétiques » de M. Pierre CUYPERS, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 136 (2019-2020) – 20 novembre 2019, p. 75.

² Comme c'est le cas pour l'électromobilité.

³ Comme c'est le cas pour l'électricité, le gaz de pétrole liquéfié (GPL), le gaz naturel pour véhicules (GNV), le gaz naturel liquéfié (GNL) ou l'hydrogène.

- les mois de retard accumulés sur les calendriers des appels d’offres afférents à l’éolien en mer, sur la période 2020-2024 : 5 mois en Normandie, 7 mois en Bretagne, 18 mois en Sud-Atlantique notamment.

Ces seconds retards « [font] craindre à la profession qu’un volume bien inférieur à celui annoncé ne puisse finalement être véritablement attribué d’ici 2024 [car] l’ensemble des étapes préalables à l’identification des zones qui permettront d’attribuer 1 GW/an à partir de 2024 reste à ce jour à concrétiser ».

Le tableau ci-dessous recense les retards ainsi relevés par le SER en matière d’éolien en mer :

Appels d’offres	Date prévue	État des lieux
AO4 Normandie (1 GW posé)	Lancement en 2020 / attribution en 2021	Phase de pré-qualification engagée. Attribution au printemps 2022 (5 mois de retard)
AO5 Bretagne (250 MW flottant)	2021	Débat public terminé. Attribution mi-2022 (6 à 7 mois de retard)
AO6 Méditerranée (2 x 250 MW flottants)	2022	Débat public en préparation. Attribution fin 2022 (chemin critique)
AO7 Sud Atlantique (500 à 1000 MW posé)	2021-2022	Débat public en préparation. Attribution 2023 (6 à 18 mois de retard)
AO8 Zone à définir (1000 MW posé)	2023	Aucuns travaux engagés.

Hormis les EnR électriques, **des difficultés d’application existent également pour la chaleur et le gaz renouvelables.**

Le rapporteur retient de son audition de la Fédération des services énergie environnement (FEDENE)¹ que cette fédération « se déclare très favorable [à l’objectif d’au moins] 38 % de chaleur renouvelable mais *alerte depuis 2018 quant au rythme de développement* qui montre que nous ne pourrions pas atteindre les objectifs fixés ».

Pour ce qui concerne le biogaz, **Engie a déploré devant le rapporteur « une volonté délibérée de limiter son développement qui n’est pas susceptible de permettre d’atteindre l’objectif de 10 % de gaz renouvelable ».**

Cette position est convergente avec celle SER, qui a précisé au rapporteur que « les objectifs confirmés par la loi “Énergie-Climat” nécessiteront d’accélérer fortement le développement des projets dans le secteur de la chaleur renouvelable », ajoutant que « s’agissant du gaz, la dynamique est bien présente mais [que] la réforme en cours du cadre économique pourrait grandement freiner les choses ».

¹ Il s’agit d’une organisation représentant la filière chaleur.

En second lieu, **la crise a renchéri la mise en œuvre des objectifs afférents aux EnR.**

Dans le cadre de ses travaux de suivi de l'impact sur le secteur de l'énergie de la crise de la Covid-19¹, **le rapporteur s'était inquiété, dès le mois de juin 2020, de l'évolution du coût des dispositifs de soutien publics aux EnR.**

En effet, plus le prix de l'électricité est faible, plus les charges de gestion les charges de service public de l'électricité (CSPE) des EnR, estimées entre 122,3 et 173,2 Mds d'euros en 2028 sur la base d'un prix de l'électricité de 54 ou 42 € / MWh, sont élevées.

Or, le prix de l'électricité a chuté de 18 % au cours de l'année 2020².

Aussi la crise de la Covid-19 a-t-elle directement et fortement augmenté les CSPE.

Dans sa délibération du 15 juillet 2020³, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a ainsi évalué un surcoût de 921,2 M € pour l'année 2020, qui « *résulte très majoritairement de la baisse importante des prix de marché [...] en raison notamment de l'état d'urgence sanitaire* ».

¹ Rapport d'information « Pour une relance bas-carbone : résilience, compétitivité, solidarité » de MM. Daniel GREMILLET, Daniel DUBOIS et Roland COURTEAU, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 545 (2019-2020) – 17 juin 2020, p. 15.

² Réseau de transport d'électricité (RTE) France, Bilan électrique 2020, 2021.

³ CRE, Délibération n°2020-177 du 15 juillet 2020 et annexe 1.

Le tableau ci-après présente l'évolution entre 2019 et 2020 des CSPE selon la CRE :

Charges de service public de l'énergie (CSPE) au titre de 2020	En valeur	En pourcentage
Soutien aux EnR électriques en métropole	1 107,3 M	+ 24 %
<i>Éolien terrestre</i>	633,0 M	+ 49 %
<i>Éolien en mer</i>	0,0	0 %
<i>Photovoltaïque</i>	320,4 M	+ 12 %
<i>Bio-énergies</i>	35,1 M	+ 6 %
<i>Autres énergies</i>	118,7 M	+ 64 %
Injection de biométhane	- 11,4 M	- 5 %
Soutien aux zones non-interconnectées	- 82,6 M	- 4 %
<i>Transition énergétique</i>	- 59,2 M	- 10 %
<i>Mécanisme de solidarité</i>	- 23,4 M	- 2 %
Cogénération	- 46,0 M	- 6 %
Effacements	- 36,8 M	- 9,2 %
Total	921,2 M	+ 12 %

Au total, induisant des délais et des coûts, le contexte de crise complexifie l'atteinte des objectifs fixés en matière de transition énergétique par le législateur et le pouvoir réglementaire.

Le tableau ci-contre, élaboré par la commission des Affaires économiques du Sénat¹, témoigne de l'écart entre les objectifs fixés avec les résultats obtenus, dans le domaine des énergies renouvelables :

	Objectifs	Résultats ²
Énergies renouvelables	Au moins 33 % de la consommation en 2030, dont 40 % pour l'électricité, 38 % pour la chaleur, 15 % pour le carburant et 10 % pour le gaz (Loi « Énergie-Climat »)	17,2 % de la consommation, dont 22,3 % pour l'électricité, 22,7 % pour la chaleur, 9,3 % pour le carburant et 0,26 % pour le gaz en 2019
Biométhane injecté	6 TWh en 2023 (actuelle PPE)	1,2 TWh en 2019
Effacements	Au moins 6,5 GW en 2023 (Loi « Énergie-climat »)	3,2 GW en 2019 dont 0,6 GW d'actions de maîtrise de la « pointe »
Éolien en mer	1 GW par an de capacités installées de production d'ici 2024 (Loi « Énergie-climat »)	0,6 GW à Dunkerque en 2019 et 1 GW en Manche en 2020
Réseaux de chaleur et de froid	Multiplication par 5 de la quantité de chaleur et de froid renouvelables livrés par des réseaux de chaleur et de froid (Loi « Transition énergétique »)	Multiplication par 2 de 2017 à 2019
Hydrogène	20 à 40 % hydrogène renouvelable et bas-carbone dans les consommations totales et industrielles d'hydrogène à l'horizon 2030 (Loi « Énergie-climat »)	Aucun résultat chiffré à ce stade

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 12.*

² *Ministère de la transition écologique, Chiffres clés des énergies renouvelables, Éditions 2019 et 2020, mai 2019 et juillet 2020, réponses du Gouvernement au questionnaire du rapporteur et décret n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la programmation pluriannuelle de l'énergie.*

Dans ce contexte, **le rapporteur appelle le Gouvernement à redoubler d'efforts pour atteindre les objectifs relatifs aux EnR, en particulier en matière de « petite hydroélectricité », d'éolien en mer, de biogaz et de chaleur renouvelable.**

Pour accélérer résolument dans le sens de la transition énergétique, le rapporteur estime crucial de lever les freins administratifs et financiers, qui entravent encore la mise en œuvre des projets d'EnR.

À titre d'illustration, **il retient de son audition d'EDF que « le développement des projets éoliens et solaires se heurte encore à des freins : disponibilité du foncier, acceptabilité sociale des projets, longueur des procédures d'instruction, délais de traitement des recours contentieux, qu'il apparaît urgent de lever pour permettre aux industriels de contribuer efficacement à l'atteinte des objectifs fixés par le législateur ».**

Cette position est en phase avec celle de la CRE, qui a indiqué que « cet assouplissement doit être recherché par tous les moyens. Les prix issus des appels d'offres pour le PV et l'éolien ne diminuent pas alors qu'on observe des baisses de coûts en Europe et dans le monde. En outre, les PPA (« power purchase agreement »), contrat direct entre un producteur d'EnR et un acheteur, sans contrat garanti par l'État, se développent très lentement en France. Les contraintes fortes pesant sur les projets EnR sont une des causes de cette situation. Assouplir ces contraintes est nécessaire pour atteindre les objectifs ambitieux de la PPE à coût raisonnable ».

Un chantier doit donc être résolument engagé pour identifier et simplifier les normes, parfois complexes et souvent coûteuses, qui freinent encore la diffusion de la transition énergétique dans nos territoires.

C'est l'un des objets de la proposition de loi n°389 et de la proposition de résolution n°390 déposées par le rapporteur, la présidente de la commission des Affaires économiques du Sénat et plusieurs de leurs collègues, s'agissant de l'hydroélectricité, notre première source d'énergie renouvelable.

Cette initiative législative et réglementaire, adoptée par le Sénat le 13 avril dernier, gagnerait à être appliquée aux autres énergies renouvelables.

(d) Une nouvelle PPE devant déjà être adaptée à l'évolution technologique

Le rapporteur relève que la PPE doit déjà être adaptée pour tenir compte des évolutions technologiques.

À l'initiative de la commission des Affaires économiques du Sénat, l'article L. 100-4 du code de l'énergie a fixé pour objectif « *de développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriel, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030* » (10 ° du I).

C'est une avancée majeure dans la reconnaissance de l'hydrogène, qui constitue un vecteur énergétique de premier plan pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone » d'ici 2050.

En effet, il permet, d'une part, de décarboner certains secteurs, en particulier ceux de l'industrie et des transports et, d'autre part, de stocker l'électricité. Cette capacité de stockage est essentielle pour promouvoir la mobilité propre, en complément des batteries électriques, ainsi que les EnR, qui pêchent toujours par leur intermittence.

Le rapporteur retient de ces travaux l'apport essentiel de la loi « Énergie-Climat » à l'essor de ce vecteur énergétique, rappelé ainsi par France Hydrogène : « Pour la filière hydrogène, la loi "Énergie-Climat" est venue reconnaître pour la première fois au niveau législatif le rôle de l'hydrogène dans la transition énergétique et son caractère polyvalent pour la décarbonation de l'économie et l'intégration des énergies renouvelables au système énergétique ».

Le rapporteur relève que les annonces se sont depuis lors multipliées, à l'échelle nationale et européenne, en faveur de cette filière.

Le Gouvernement a ainsi présenté une *Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène décarboné en France*, en septembre dernier.

De son côté, l'Union européenne a annoncé, en juillet dernier, le lancement d'une *Stratégie pour l'hydrogène*, pour définir les objectifs de l'Union, d'une *Alliance européenne de l'hydrogène*, pour coordonner les actions des États membres, et d'un projet important d'intérêt européen (PIIEC), pour financer une « chaîne de valeur européenne ».

Si des annonces stratégiques ont donc été formulées, des moyens budgétaires ont aussi été dégagés.

Le Plan de relance, dévoilé à l'automne, consacre ainsi 2 Mds d'euros à l'hydrogène d'ici 2022 et 7 Mds d'ici 2030¹, dont 54 % pour l'industrie, 27 % pour la mobilité et 19 % pour la recherche, l'innovation et les compétences.

Bien que ce montant soit élevé, **il reste en-deçà du plan de l'Allemagne**, concentrant 9 milliards d'euros, **ainsi que des besoins des professionnels**, évalués à 24 milliards d'euros².

Pire, certains dispositifs de soutien sont peu appliqués : Engie a ainsi indiqué au rapporteur qu'en matière d'hydrogène « l'introduction des cibles est une bonne [et] les pourcentages indiqués semblent satisfaisants » tout en relevant qu'« **il faudrait que les mesures soient suivies d'effets [car] il est important de constater le nombre trop faible de réponses à l'appel d'offres ADEME³ Hydrogène Industrie 2019 s'explique en partie par une absence d'incitation pour les industriels à consommer de l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone ».**

¹ Projet annuel de performance (PAP) au projet de loi de finances pour 2021, Mission Plan de relance, pp. 42 et 43.

² France Hydrogène.

³ Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Surtout, le rapporteur observe que le cadre stratégique applicable à l'hydrogène n'est pas encore totalement achevé.

D'une part, la *Stratégie nationale pour le développement de l'hydrogène* fixe d'autres objectifs que celui de la loi « *Énergie-Climat* ».

Ainsi, selon France Hydrogène, « *l'émergence d'une filière électrolyse constitue l'un des trois axes de cette stratégie, qui se fixe un objectif de 6,5 GW d'électrolyse en 2030 en complément du présent objectif de la loi "Énergie-Climat" ».*

D'autre part, la « *loi quinquennale* » prévue à compter de 2013 ne prend pas en compte ce vecteur énergétique.

Or, selon France Hydrogène, « *l'édiction d'une loi quinquennale sur les objectifs énergétiques post-2023 devra être l'occasion d'amorcer cet exercice et d'affiner la cohésion énergétique d'ensemble* ».

Dans ce contexte, le rapporteur appelle à consolider le cadre stratégique applicable à l'hydrogène, en complétant l'objectif mentionné à l'article L. 100-4 du code de l'énergie et étendant le champ de la « *loi quinquennale* » prévue à compter de 2023.

(e) De nouveaux objectifs appelant des moyens revalorisés en matière de rénovation énergétique

Le rapporteur constate que la loi « *Énergie-Climat* » a permis de conforter les objectifs en matière de rénovation énergétique.

L'article 1^{er} a intégré à la PPE une « *feuille de route de la rénovation énergétique* », qui précise les modalités de mise en œuvre des objectifs de réduction de la consommation d'énergie et de rénovation du parc immobilier aux normes bâtiments basse consommation (BBC), à l'initiative de la commission des Affaires économiques du Sénat (Article L. 141-2 du code de l'énergie).

À l'occasion de son audition, l'**Agence nationale de l'habitat (ANAH)** a indiqué au Rapporteur que « *concernant la feuille de route de la rénovation énergétique des logements [...] le traitement des passoires thermiques est sans doute l'enjeu prioritaires* ».

Par ailleurs, l'article 2 a prévu qu'une « *loi quinquennale* » fixe les objectifs de rénovation énergétique dans le secteur du bâtiment, pour deux périodes successives de cinq ans, y compris les niveaux minimal et maximal des C2E.

Lors de son audition, **Symbiote¹** a indiqué au Rapporteur que « *toute mesure législative en faveur d'objectifs clairs et ambitieux, d'une stabilisation et d'une vision de long-terme de la rénovation du parc de bâtiments en vue de l'atteinte des engagements de la France est bienvenue* ».

¹ Il s'agit d'une organisation représentant les professionnels de la rénovation énergétique.

Plus substantiellement, **les articles 20 et suivants** de la loi « Énergie-Climat » ont relevé les obligations applicables dans ce domaine.

Selon l'ANAH, « la loi "Énergie-Climat" a été un accélérateur des ambitions en matière de rénovation énergétique des logements. Elle a confirmé les exigences de résultats en matière de rénovation énergétique, tant sur un plan quantitatif que qualitatif et renforcé les moyens pouvant être mobilisés par les différents acteurs ».

Si le rapporteur se félicite des objectifs fixés par cette loi en matière de rénovation énergétique, **il rappelle que les acteurs de terrain sont depuis longtemps engagés en ce sens.**

À titre d'illustration, **l'Union sociale pour l'habitat (USH)¹ lui a indiqué que « si la loi "Énergie-Climat" et la PPE ont effectivement conduit à des objectifs énergétiques ambitieux sur le parc immobilier avec l'atteinte des normes "bâtiments basse consommation" (BBC) d'ici à 2050, rappelons que la RT2012 a fait de la France un champion en matière de performance énergétique dans le domaine de la construction neuve avec des seuils très largement conformes aux seuils dits "bâtiments à énergie proche de zéro" (NZE) préconisé par la Commission européenne en 2016 ».**

Surtout, **le rapporteur observe que l'application des objectifs prévus cette loi en matière de rénovation énergétique dépend avant tout de la politique conduite par le Gouvernement dans ce domaine.**

À cet égard, **il relève que Ma Prime Rénov' (MPR) présente un bilan contrasté.** Certes, 141 143 dossiers ont ainsi été engagés, pour un montant de 570,1 millions d'euros. L'aide moyenne est de 2 733 euros pour les ménages modestes et de 4 778 euros pour ceux très modestes ; ces derniers représentent 64 % des bénéficiaires. S'agissant des travaux réalisés, 72 % portent sur le système de chauffage, 26 % l'isolation et 2 % la ventilation².

Si ce bilan est encourageant, **il est sans commune mesure avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) :** en effet, le CITE représentait 1,9 milliards d'euros pour 1,42 million de ménages, en 2018³.

Le rapporteur se félicite que les ménages des déciles 9 et 10 ait été réintégrés au 1^{er} janvier 2021 et les propriétaires bailleurs au 1^{er} juillet 2021, suivant en cela une recommandation formulée par le Sénat dès l'examen de la loi de finances initiale pour 2020, **ce qui devrait contribuer à renforcer l'utilisation et, partant, le bilan du dispositif MPR.**

Par ailleurs, **le rapporteur partage les observations convergentes indiquées par plusieurs organismes auditionnés.**

¹ Qui réunit les bailleurs sociaux.

² Agence nationale de l'habitat (ANAH).

³ Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 23.

Le Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique (CSCEE) lui a indiqué que « l'atteinte de l'objectif repose principalement sur la politique de rénovation énergétique de l'existant ».

De son côté, le HCC a précisé qu'« il faut également rajouter aux obligations existantes les politiques complémentaires pour les ménages et les accompagner avec un ensemble de mesures (assistance à maîtrise d'ouvrage, aides financières, contrôles des travaux) ».

En définitive, le rapporteur appelle le Gouvernement à passer d'une politique des objectifs à une politique des moyens dans le domaine de la rénovation énergétique, en mobilisant le nouveau dispositif budgétaire MPR à la hauteur de l'ancien dispositif fiscal CITE.

Le tableau ci-dessous, élaboré par la commission des affaires économiques du Sénat¹, met en balance l'objectif fixé et le résultat obtenu, s'agissant de la rénovation énergétique :

	Objectif	Résultat
Rénovation énergétique	500 000 logements par an	450 000 logements visés par le CITE et Ma Prime Rénov' en 2020

(f) Une « loi quinquennale » perpétuellement à défendre

L'article 2 a prévu que les objectifs énergétiques et climatiques seront directement appliqués par le législateur, avant le 1^{er} juillet 2023 puis tous les 5 ans, dans le cadre d'une « loi quinquennale », définie à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie.

La commission des Affaires économiques du Sénat a souhaité étendre le champ de cette loi – aux *maxima* et *minima* C2E et aux objectifs en matière de rénovation énergétique des logements et d'atteinte de l'autonomie énergétique dans les Outre-mer – ainsi que sa portée – à la PPE, à la SNBC, aux « budgets carbone »² ou aux autres documents de planification énergétiques et climatiques européens³.

Il s'agit d'une avancée majeure de la loi « Énergie-Climat », par lequel le législateur a entendu replacer le Parlement au cœur de la transition énergétique.

Lors de son audition, la CRE a indiqué au rapporteur qu'« elle est favorable à la définition de trajectoires claires et d'objectifs réalistes à même de donner de la visibilité aux acteurs du monde énergétique afin de diminuer le coût des

¹ Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 12.

² Ainsi qu'aux plafonds indicatifs relatifs à l'« empreinte carbone de la France » et au « budget carbone spécifique des transports internationaux ».

³ Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat, la stratégie à long terme et la stratégie de rénovation à long terme.

risques dans un secteur fortement capitalistique et permettre une meilleure maîtrise des coûts pour le consommateur final ».

Pour ce qui le concerne, le HCC a précisé au rapporteur que *« la loi quinquennale va dans le bon sens en inscrivant dans la loi les budgets carbone, ce qui renforce leur portée »*

Il salue en particulier *« la prise en compte d'un budget carbone spécifique au transport international »* qui est une *« recommandation du HCC du rapport annuel de 2019 »* ainsi que *« les plafonds d'émissions indicatifs portant sur l'empreinte carbone de la France en complément des budgets carbone »*, sur lesquels *« le HCC a publié en 2020 une étude méthodologique »*.

Dans le même esprit, l'ANAH a précisé au rapporteur que la *« loi quinquennale »* *« pourra donner une plus grande visibilité sur les objectifs des pouvoirs publics et l'évolution des aides de l'ANAH, ainsi qu'une meilleure compréhension pour la gouvernance de l'ANAH, les usagers et les professionnels »*.

Or, le rapporteur relève que le Gouvernement a tenté à de multiples reprises d'éroder la « loi quinquennale » : cela n'est pas admissible !

1. Tout d'abord, dans le cadre de l'examen de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, **le Gouvernement prévoyait de supprimer l'évaluation financière des moyens nécessaires à l'atteinte des objectifs fixés par la « loi quinquennale »**, prévue par l'article 2.

Par un amendement présenté par le rapporteur¹, cet acquis a été conservé pour être intégré au rapport relatif à *« l'impact environnemental du budget »*, institué par l'article 179 de la loi de finances précitée.

2. En outre, **un décret est en cours d'élaboration par le Gouvernement pour fixer le niveau des CE2 sur la 5^{ème} période.**

Le projet de décret irait du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025.

Or, l'article 2 dispose qu'une « loi quinquennale » fixe à compter de 2023 *« les niveaux minimal et maximal [de ces] obligations d'économies d'énergie »* (Article L. 100-1 A du code de l'énergie – 2° du I).

Dans cet intervalle, ce même article a prévu qu'un décret précise ces obligations, de la fin de la quatrième période jusqu'au 31 décembre 2023.

Ce décret est donc directement et explicitement contraire aux dispositions prévues par la loi « Énergie-Climat ».

C'est regrettable, car le principe selon lequel la loi détermine une « fourchette » encadrant les C2E constitue un progrès notable pour les droits du Parlement, dans la mesure où ces obligations sont un levier essentiel de notre politique énergétique, s'apparentent à une quasi-taxe pesant sur les acteurs de

¹ En sa qualité de Rapporteur pour avis sur les crédits « Énergie » de la commission des Affaires économiques du Sénat.

marché et ont pu par le passé donner lieu à des pratiques complexes voire frauduleuses.

C'est la raison pour laquelle le rapporteur¹ a voté contre le projet de décret, lors de sa présentation devant le Conseil supérieur de l'énergie (CSE), du 18 février dernier.

3. Par ailleurs, Réseau de transport d'électricité (RTE) et l'Agence internationale de l'énergie (AIE) ont été saisis par le Gouvernement d'une étude sur les conditions d'un système électrique à forte part d'EnR en France à l'horizon 2050 : après l'ouverture d'une consultation publique en janvier dernier, leurs conclusions seront connues à l'automne².

Or, l'article 2 a prévu que la loi quinquennale fixe à compter de 2023 « les objectifs de diversification du mix de production d'électricité, pour deux périodes successives de cinq ans » ainsi que « les objectifs de développement des énergies renouvelables pour l'électricité, la chaleur, le carburant et le gaz pour deux périodes successives de cinq ans » (Article L. 100-1 A du code de l'énergie - 3° et 4°).

Il est donc inacceptable que le Gouvernement commande à RTE France et à l'AIE une étude sur un « scénario 100 % renouvelables », qui semble préjuger des orientations de la future « loi quinquennale ».

C'est au Parlement, et à lui seul, de définir l'évolution de notre mix énergétique pour atteindre l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050.

4. Enfin, l'article 22 du projet de loi « Climat & Résilience » prévoit que des objectifs soient fixés par décret, après avis des conseils régionaux, en matière de développement d'énergies renouvelables et de récupération.

L'évolution de notre mix énergétique ne dépendrait plus exclusivement d'une loi nationale mais de 12 décrets régionalisés.

Dans ce contexte, le rapporteur appelle à défendre fermement le principe d'une « loi quinquennale » fixant nos objectifs énergétiques et climatiques à compter 2023, contre toute tentative de remise en cause.

(2) Fermeture des centrales à charbon (article 12)

L'article 12 prévoit la fermeture d'ici à 2022 des centrales à charbon, par application d'un plafond d'émission de GES pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles situées sur le territoire métropolitain continental et émettant plus de 0,55 tonnes d'équivalents dioxyde de carbone par mégawattheure.

¹ En sa qualité de membre du Conseil supérieur de l'énergie (CSE).

² M. Xavier PIECHACZYK, président du directoire de Réseau de transport d'électricité (RTE), a présenté les premiers éléments de conclusion de ces travaux, devant les membres du groupe d'études « Énergie » du Sénat, le 3 février 2021.

Ce plafond a été fixé, par le **décret n° 2019-1467 du 26 décembre 2019**, à 0,7 kilotonnes d'équivalents en dioxyde de carbone à compter du 1^{er} janvier 2022 (articles 1 et 2).

Cela représente une limitation du nombre d'heures de fonctionnement des centrales à charbon à 700 heures, contre 3 000 en principe, « *ce qui devrait conduire à leur fermeture ou leur reconversion vers des solutions moins émettrices de gaz à effet de serre* »¹.

Seules les émissions issues de combustibles fossiles sont compatibles, et non celles issues de combustibles renouvelables, comme la biomasse ou le biogaz (2° du nouvel article D. 311-7-2 du code de l'énergie).

Ne sont pas concernées par ce plafond les centrales fonctionnant au gaz de récupération, les installations performantes de cogénération ainsi que les installations de très petite taille² (4° et 5° du même article).

Si les turbines à combustion gaz ou au fioul sont comprises dans ce plafond, « *elles pourront être maintenues compte tenu de leur nombre d'heures de fonctionnement, qui est d'ores et déjà très faible* »³.

Le rapporteur se félicite que le décret ne pénalise pas les combustibles renouvelables, appelant le Gouvernement à accélérer les procédures administratives de reconversion des centrales à charbon.

À titre d'exemple, **le rapporteur relève que le projet de reconversion du charbon vers la biomasse de la centrale de Cordemais est toujours en cours de négociation, selon les indications apportées par le Président-directeur général d'EDF à ce sujet**⁴.

b) La rénovation et l'efficacité énergétiques

- (1) Introduction d'un seuil maximal de consommation d'énergie pour la définition du critère de performance énergie minimale des logements décents (article 17)

L'**article 17** a prévu que le « *critère de performance énergétique minimale* », qui entre dans la définition des logements décents depuis la loi de « Transition énergétique » du 17 août 2015⁵, soit « *défini par un seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an* ».

¹ Note de présentation de la Consultation du projet de décret instaurant un plafond d'émission de gaz à effet de serre pour les installations de production d'électricité à partir de combustibles fossiles, p. 1.

² Définies à l'article R. 311-2 du code de l'énergie.

³ Ibidem.

⁴ À l'occasion de son audition devant la commission des affaires économiques du Sénat, le 10 février 2021.

⁵ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte (Article 12).

L'article 6 de la loi sur les « rapports locatifs » du 6 juillet 1989¹ dispose en effet qu'« *un décret en Conseil d'État définit le critère de performance énergétique minimale à respecter et un calendrier de mise en œuvre échelonnée* ».

Par ailleurs, l'article 17 a prévu que cette disposition entre en vigueur « *à une date précisée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023* ».

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-19 du 11 janvier 2021**.

Il a fixé ce critère de performance énergétique « *à 450 kilowattheures d'énergie finale par mètre carré de surface habitable et par an* » (article 1^{er}).

Ce décret a précisé que ces dispositions « *entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2023* » et « *ne s'appliquent qu'aux nouveaux contrats de location conclus à compter de cette date* » (article 2).

Interrogée par le rapporteur, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) a indiqué que ce seuil concernera environ 100 000 logements du parc locatif.

Elle a indiqué qu'un autre décret est attendu au second semestre 2021 pour préciser le calendrier de mise en œuvre échelonné précité : les dates d'entrée en vigueur seraient le 1^{er} janvier 2025 et le 1^{er} janvier 2028.

À terme, la DHUP a indiqué « *que le Gouvernement envisage que cette trajectoire soit calée sur les valeurs de référence du futur DPE : étiquettes G puis in fine F pour s'aligner sur l'obligation de rénovation en 2028 des passoires énergétiques introduite par la loi "Énergie-Climat"* ».

- (2) Définition d'obligation et de dérogations en matière de diagnostic de performance énergétique, d'audit énergétique, de classement des biens et d'annonces de vente ou de location (article 22)

L'**article 22** a fixé la consommation énergétique maximale des logements, définie selon la méthode DPE, à 330 kilowattheures d'énergie primaire par mètre carré et par an.

Cette obligation s'applique au 1^{er} janvier 2028 pour les logements individuels et au 1^{er} janvier 2033 pour certaines copropriétés, sous réserve d'exonérations dont les critères sont définis par un décret en Conseil d'État.

Le respect de cette obligation est mentionnée, à compter du 1^e janvier 2022, dans les publicités relatives à la vente et à la location des biens ainsi que dans les actes de vente ou les baux concernant ce bien, et son non-respect, à compter du 1^{er} janvier 2028, selon des modalités d'application définies par décret.

Les logements excédant le seuil précité font l'objet d'un audit énergétique dont le contenu est défini par un arrêté.

¹ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

En cas de vente ou de location de biens, leur classement au regard de leur performance énergétique et les dépenses théoriques de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE sont mentionnés dans les annonces relatives à cette vente ou à cette location, selon des modalités définies par décret en Conseil d'État¹.

Les annonces relatives à la vente d'un lot d'habitation et les contrats de location comportent une indication du montant des dépenses de l'ensemble des usages énumérés dans le DPE et définis par voie réglementaire.

Les modalités selon lesquelles les publicités relatives à la vente et à la location des biens doivent intégrer l'obligation ont été précisées par un **décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020**.

Ce décret prévoit ainsi que toute annonce relative à la vente ou à la location d'un bien immobilier devant faire l'objet d'un DPE ; insérée dans la presse, affichée dans des locaux professionnels ou présentée au public par un réseau de communication électronique, comprend « *les classements énergétique et climatique du bien sur une échelle de référence* » allant de A à G.

Ces mentions sont dénommées « *classe énergie* » et « *classe climat* ».

Ces annonces comportent aussi le « *montant estimé des dépenses théoriques annuelles de l'ensemble des usages énergétiques* »² et, le cas échéant, la mention « *logement à consommation énergétique excessive* ».

Il est prévu que les contrats de location comprennent la mention « *les logements ne respectent pas l'obligation* ».

Ces mentions doivent être « *d'une taille au moins égale à celle des caractères du texte de l'annonce* ».

Les dispositions relatives aux annonces entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2022 et celles relatives aux contrats de location le 1^{er} janvier 2028.

La DHUP a précisé au Rapporteur que le décret relatif aux critères d'exonération applicables aux logements interviendra « *au début de l'année 2021* ».

Par ailleurs, l'arrêté sur l'audit énergétique n'a pas été pris.

Le rapporteur relève que la réforme du DPE soulève plusieurs difficultés.

D'une part, cette réforme modifie l'approvisionnement en énergie des logements, notamment sociaux.

¹ En cas de méconnaissance de cette obligation, il est prévu une amende administrative de 3 000 euros pour une personne physique et de 15 000 euros pour une personne morale.

² Y compris pour les lots d'habitation des copropriétés.

Pour preuve, l'USH a indiqué au rapporteur que *« cette réforme va contraindre les choix possibles laissés aux maîtres d'ouvrage HLM en matière d'énergie pour les logements qu'ils réhabilitent et gèrent »*.

Plus particulièrement, *« les scénarii en cours d'arbitrage pourraient amener une évolution substantielle de la qualification et de la quantification des bâtiments à consommation excessive du parc de logement social (F et G) »*.

Ainsi, entre 80 000 et 160 000 logements sociaux pourraient désormais être classés en catégories F et G, et donc être considérés comme des *« passoires thermiques »*, du fait notamment *« de la forte proportion de gaz utilisé dans le parc social »*; le coût pour la mise en conformité de 100 000 logements environ s'élèverait entre 4 et 5 milliards d'euros¹.

Plus largement, **les représentants de la filière gaz ont relevé que le recours à la notion de « consommation finale » pour la définition des normes de performance énergétique a des répercussions importantes.**

Selon GrDF, « toutes les références à l'énergie finale sont à proscrire au profit du maintien de la référence en énergie primaire faute de quoi ce sont les plus précaires qui subiront les conséquences financières d'une telle méthodologie ».

D'autre part, **la réforme du DPE laisse de côté certains territoires, tels que les Outre-mer.**

Lors de son audition, l'ANAH a précisé au rapporteur qu'*« il faut relever les difficultés liées à l'adaptation des obligations en Outre-mer, qui ne dispose pas encore d'un DPE »*.

Dans ce contexte, **le rapporteur appelle à identifier et à corriger les difficultés d'application de la réforme du DPE, en particulier pour les logements sociaux et ultramarins.**

(3) Modalités de transmission des diagnostics de performance énergétique (DPE) (article 24)

L'**article 24** oblige les personnes établissant les DPE à les transmettre à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME) *« à des fins d'information, de contrôle, d'études statistiques, d'évaluation, d'amélioration méthodologique, de mise en œuvre et de suivi des politiques publiques »*.

Il a prévu la mise à disposition de ces données aux collectivités territoriales et à l'ANAH.

Ainsi que l'a précisé la DHUP au Rapporteur, les dispositions nécessaires à l'application de cet article *« ont été intégrées »* au décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020.

¹ Union sociale pour l'habitat (USH).

Complémentairement, l'article a ouvert à l'ANAH un accès aux données détenues par les organismes chargés de la liquidation et du paiement de l'aide personnelle au logement (APL).

Selon les éléments indiqués au Rapporteur par la DHUP, **un décret est prévu pour « mars 2021 ».**

À l'occasion de son audition, **l'ANAH a précisé au rapporteur l'intérêt d'une telle transmission de données** : *« La transmission de ces données a pour finalité la réalisation d'études permettant d'identifier les territoires nécessitant la mise en œuvre de politiques d'amélioration du parc privé et les ménages en vue de les accompagner dans le montage de leur projet. Les données pourront également être exploitées dans le cadre de la politique de contrôle et de lutte contre la fraude menée par l'ANAH ».*

(4) Certificats d'économies d'énergie (CE2) (article 36)

L'**article 36** a renforcé les contrôles en matière de C2E, figurant notamment aux articles L. 221-9 et L. 222-2-1 du code de l'énergie.

Des modalités de contrôle, dont le référentiel d'accréditation applicable aux organismes d'inspection, ont été fixées par **un arrêté du 6 mars 2020**.

Par ailleurs, **un arrêté du 25 mars 2020** a créé une obligation de contrôle pour certaines opérations standardisées¹.

Enfin, un **décret n° 2020-655 du 29 mai 2020**, non prévu par la loi, a modifié la durée et le volume des certificats d'économie d'énergie.

En complément, les **articles 37 et 38** ont fait évoluer les conditions d'éligibilité à la délivrance de C2E de certains programmes ou opérations :

- en intégrant les programmes de rénovation des bâtiments au bénéfice des collectivités territoriales (article L. 221-7 du code de l'énergie) ;
- en excluant les opérations d'économies d'énergie qui conduisent à une hausse des émissions de GES (article L. 221-7-1 du code de l'énergie).

Ces évolutions législatives n'ont, pour leur part, pas encore été intégrées sur le plan réglementaire.

Le rapporteur relève que la loi « Énergie-Climat » a permis de faire progresser le cadre juridique afférent aux C2E.

À ce titre, **il retient de son audition d'EDF que « La loi "Énergie-Climat" renforce les exigences de contrôle de la part des demandeurs/obligés de CEE, augmente les sanctions en cas de manquement et facilite les**

¹ BAR-EN-101 Isolation des combles ou de toitures, BAR-EN-103 Isolation d'un plancher ", BAR-EN-106 " Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) ", BAT-EN-101 " Isolation de combles ou de toitures ", BAT-EN-103 " Isolation d'un plancher ", BAT-EN-106 " Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) "et IND-EN-102 " Isolation de combles ou de toitures (France d'outre-mer) "

échanges entre les administrations compétentes afin de réduire les tentatives de fraude. Par ailleurs, elle permet le signalement des manquements des entreprises ayant la certification RGE à l'organisme de qualification concerné. »

Si le rapporteur se félicite de ces progrès substantiels, il observe en premier lieu que les textes en cours sur la 5^{ème} période des C2E sont en-deçà des attentes des professionnels : à date, le projet de décret est encore attendu mais l'arrêté du 11 mars 2021 a bien été pris.

Dans ce contexte, l'USH regrette en ces termes l'extinction des C2E « grande précarité » et des « coups de pouce » C2E : *« Les textes présentés [...] sur les CEE et leurs évolutions vont engendrer un manque à gagner conséquent en matière de subvention à la rénovation énergétique du parc existant. Ils prévoient une disparité des CEE "grande précarité énergétique" pourtant à destination de foyers modestes que sont les locataires du parc social. De surcroît, l'arrêt prématuré des dispositifs "coups de pouce" va mettre en difficulté les organismes HLM qui, contraints par les règles de marché de travaux, se trouvent fortement pénalisés par l'ensemble des actions qu'ils ont engagées. »*

En outre, Symbiote déplore l'arrêt des « coups de pouce » et des « bonifications » de C2E : *« Ce projet d'arrêté fait apparaître : suppression des coups de pouce à fin 2021 pour les actions isolation des planchers, isolation des combes, remplacement des chaudières à gaz et remplacement des convecteurs électriques ; objectif période 5 à 2 400 TWh ; limitation des bonifications à hauteur de 25 % du total. [...] L'impact de ce projet est la destruction de plus de 10 000 emplois directs liés aux "coups de pouce" CEE [...] plus de 100 M € d'investissements [...] et 1,3 milliard d'euros par an de perte de chiffre d'affaires. »*

Autre insatisfaction, EDF regrette l'absence de prise en compte du contenu carbone des C2E : *« [La loi "Énergie-Climat"] limite la délivrance des C2E aux seules opérations ne conduisant pas à une hausse des émissions de GES [et] rend possible le principe de pondération des C2E selon les émissions de GES évitées [...] Il est regrettable que la formule de répartition de l'obligation C2E pour la 5^{ème} période du dispositif C2E ne comporte pas de référence au contenu carbone des énergies commercialisées ».*

En second lieu, le rapporteur observe que l'intégration dans les C2E des programmes de rénovation des bâtiments des collectivités territoriales nécessite un effort d'accompagnement de ces dernières.

En témoigne le constat fait par EDF en ces termes : *« En insistant sur la délivrance de CEE auprès des collectivités territoriales, la loi "Énergie-Climat" traduit les attentes fortes vis-à-vis de celles-ci pour engager la dynamique en matière de rénovation énergétiques [...] Toutefois, pour être réellement efficient et apporter des résultats massifs, davantage orientés vers la décarbonation, il est nécessaire de faciliter l'accompagnement des collectivités par les obligés ».*

Dans le même ordre d'idées, Symbiote a précisé au rapporteur que *« les collectivités locales ont besoin de monter en compétence sur le sujet de*

la rénovation énergétique et il est important qu'un système pédagogique soit mis en place pour leur assurer une formation efficace ».

De son côté, **la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR)** a observé *« une large prise en charge par les AODE de travaux de rénovation énergétique sur le patrimoine de leurs membres »* mais **a indiqué que « se pose toutefois la question du montage juridique à mettre en œuvre ».**

Enfin, **le rapporteur observe la persistance de la complexité des C2E et donc du risque de fraudes.**

Il retient de l'audition de l'ANAH que « concernant la réforme des C2E », un « axe de progrès » serait « l'harmonisation et la simplification des critères techniques des travaux éligibles aux CEE, aux aides directes (dont les aides Anah et MPR) et aux aides des collectivités ».

Il souhaite que soit poursuivi l'effort de lutte contre la fraude, déjà bien engagé selon Symbiote : *« Les professionnels, les délégataires et les obligés ont fait remonter les alertes vers la Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) qui a pris les décisions efficaces pour assainir la situation : visite avant travaux, délai de rétractation, contrôle par sondage a posteriori par [un] bureau de contrôle ainsi que renforcement des référentiels de qualification des entreprises ».*

Cet effort de simplification et d'assainissement est crucial car les C2E ont des répercussions substantielles sur le coût de l'électricité.

Au cours de son audition, **la CRE a ainsi indiqué au Rapporteur que « depuis plusieurs années, l'un des facteurs de hausse des tarifs réglementés de vente de l'électricité [TRVE] et plus généralement du prix de l'électricité en France est les C2E ».**

La CRE a précisé au Rapporteur qu'elle *« reste attentive aux évolutions de ce mécanisme et notamment au volume d'obligation qui sera retenu pour la cinquième période »*, rappelant que *« les bénéfices réels de ce dispositif sont contestés et que des abus ou des fraudes sont régulièrement constatés »* et que *« la complexité du système et la trop grande diversité des acteurs éligibles nuisent aux objectifs poursuivis ».*

Au total, **le Rapporteur appelle à mettre en place un cadre réglementaire favorable aux C2E, en maintenant les « coups de pouce » et « bonifications » s'agissant de la 5^{ème} période.**

Il invite le Gouvernement à accompagner les collectivités territoriales dans l'appropriation des C2E pour la réalisation de leurs travaux de rénovation énergétique.

Plus largement, il plaide pour la poursuite de l'effort de simplification et d'assainissement de l'écosystème des C2E, afin de prévenir tout risque de fraude pour les consommateurs et, partant, toute répercussion sur le coût de l'électricité.

Dans le cadre du projet de loi « Climat-Résilience », le Gouvernement a fait adopter un article 46 bis prévoyant une habilitation à légiférer par ordonnance pour lutter contre la fraude aux C2E.

c) La promotion de l'égalité entre les territoires

(1) Remplacement des afficheurs déportés par un accès numérique aux données de consommation (article 13)

L'article 13 a supprimé le dispositif de l'affichage déporté par une transmission des données de consommation exprimées en euros, le cas échéant en temps réel s'agissant de l'électricité.

Un nouvel décret et plusieurs arrêtés sont attendus.

Dans sa délibération du 7 janvier 2021¹, la CRE a émis un avis défavorable sur ce projet de décret.

D'une part, la CRE regrette que l'expérimentation prévue pour évaluer l'impact de la transmission des données en temps réel n'ait pas été réalisée.

En effet, elle estime que ce dispositif engendre « des coûts additionnels [...] de l'ordre du milliards d'euros » et « des charges de service public de l'énergie [...] de l'ordre de la centaine de millions d'euros ».

D'autre part, la CRE relève l'absence de délai pour la transmission de l'offre du fournisseur au client et la mise à disposition des données suite à l'acceptation par le client de cette offre dans le cadre d'un changement de fournisseur.

Or, elle fait observer que « cette situation [...] risque de constituer un frein au développement de la concurrence sur les marchés de détail et de pénaliser in fine les consommateurs concernés ».

Au total, « la CRE considère que la mise en œuvre de ces textes, pris sans étude d'impact préalable malgré la recommandation antérieure de la CRE, pourrait freiner ou entraver les changements de fournisseur par les clients concernés ».

Le rapporteur constate que la suppression des afficheurs déportés, issu d'une initiative gouvernementale, n'empêche pas les consommateurs de bénéficier d'un accès à l'information.

C'est ce que font les fournisseurs d'énergie, dont EDF, qui lui a précisé que « le nouveau projet de réglementation prévoit qu'en cas d'impossibilité technique d'accéder au temps réel, les fournisseurs donnent aux clients accès à l'information sur la consommation en temps différé ».

Pour autant, il relève que la fin de ce dispositif est déplorée par certains acteurs.

¹ CRE, Délibération n°2021-05 du 7 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret et trois projets d'arrêté relatifs à une offre, par les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel, de transmission des données de consommation, exprimées en euros, pour les ménages bénéficiaires du chèque énergie.

D'une part, la FNCCR lui a indiqué avoir « toujours été favorable au développement d'afficheurs déportés auprès des consommateurs, et en particulier ceux en situation de précarité ».

D'autre part, le Médiateur de l'énergie (MNE), lui a rappelé « qu'il n'était pas favorable au remplacement de l'afficheur déporté au domicile des personnes précaires par un accès numérique aux données de consommation » et a relevé que « ces textes n'ont toujours pas été publiés et les consommateurs bénéficiaires du chèque énergie n'ont donc toujours pas accès à un outil de suivi de leurs consommations ».

Le rapporteur juge crucial d'accélérer la mise en œuvre des textes réglementaires prévoyant la transmission des données de consommation d'énergie.

Il estime nécessaire d'évaluer au préalable leur coût sur les charges de service public de l'électricité (CSPE).

(2) Aide à l'électrification rurale (article 14)

L'article 14 prévoit l'attribution d'aides aux autorités organisatrices de la distribution d'électricité (AODE) pour la réalisation :

- dans les communes rurales, d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité, de production d'électricité par des EnR, et d'autres actions concourant à l'atteinte des objectifs de la politique énergétique ;

- dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental (ZNI), d'installations de production de proximité ;

- d'opérations exceptionnelles en lien avec le réseau public de distribution d'électricité qui concourent à la transition énergétique, présentent un caractère innovant et répondent à un besoin local spécifique.

Un décret n° 2020-1561 du 10 décembre 2020 est venu préciser la notion de commune rurale bénéficiaire de ces aides ainsi que leurs règles d'attribution et leurs modalités de gestion.

Ce décret prévoit que les aides soient réparties en deux programmes annuels – un programme principal¹ et un programme spécial² – eux-mêmes divisés en sous-programmes (article 1) et répartis par département (article 6).

Ces aides bénéficient sur le territoire métropolitain¹ aux travaux ou opérations effectués sur le territoire de communes (I de l'article 2) :

¹ Ce programme recouvre les opérations suivantes : renforcement des réseaux, extension des réseaux, enfouissement ou pose en façade des réseaux pour raison d'ordre esthétique, sécurisation des réseaux, enfouissement de réseaux pour les communes traversées par de nouvelles lignes aériennes à très haute tension, renforcement anticipé de départs de réseaux endommagés par des intempéries.

² Ce programme englobe les opérations suivantes : opération de production décentralisée d'électricité renouvelable en sites isolés, opération de production à partir d'installations de proximité en zone non interconnectée, maîtrise de la demande d'électricité, opérations de transition énergétique, développement de solutions innovantes permettant une gestion plus efficace du réseau électrique.

- dont la population totale est inférieure à 2 000 habitants ;
- qui ne sont pas comprises dans une unité urbaine ayant une population totale supérieure à 5 000 habitants.

Le taux de subvention ne peut excéder 80 % du coût hors taxe du projet (article 3).

L'AODE établit un état prévisionnel de ses projets de travaux ou d'opérations, dans le cadre du programme annuel (article 7) ou présente une demande de subvention par projet, dans le cadre du programme spécial (article 8).

L'état prévisionnel de travaux ou le projet doit être engagé avant la fin de l'année suivant l'année de programmation (article 14) et toute subvention soldée avant la fin de la troisième année suivant cette année de programmation (article 15).

Le rapporteur observe que la mise en œuvre concrète des projets se heurte parfois à des difficultés dans nos territoires.

C'est pourquoi la FNCCR « *regrette que 90 millions d'euros de projets sont toujours en attente de validation par le fonds d'aide à l'électrification rurale (FACÉ)* ».

- (3) Compensation des charges résultant des obligations de service public dans les zones non interconnectées (ZNI) (article 59)

L'**article 59** a complété les charges imputables aux missions de service public dans les ZNI, mentionnées à l'article L. 121-7 du code de l'énergie, en intégrant les coûts supportés en raison de la mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité par les fournisseurs ainsi que, le cas échéant, les collectivités territoriales ou les opérateurs publics.

Les conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens nécessaires aux actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité ont été actualisées par un **arrêté du 6 avril 2020**.

d) L'essor des énergies renouvelables

- (1) Application du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (article 30).

L'**article 30** a prévu l'application du critère du « bilan carbone » dans les dispositifs de soutien aux projets d'énergie renouvelable institués par appel d'offres (articles L. 314-1 A et L. 446-1 A du code de l'énergie).

¹ Des dispositions spécifiques travaux ou opérations effectués sur le territoire de communes dans les Outre-mer sont prévues (II et III de l'article 2).

Sollicité par le rapporteur, **la DGEC avait indiqué que le critère du « bilan carbone » devait être intégré aux « appels d'offres pour la période 2021-2026 contiendront un critère de bilan carbone, sous la forme d'un critère soit de notation (photovoltaïque sur bâtiment), soit d'éligibilité (photovoltaïque au sol, éolien hydroélectricité) »¹.**

Lors de son audition, **le SER a précisé l'état d'application de ce critère : son usage est bien établi pour l'énergie solaire, effective pour l'énergie éolienne et hydroélectrique mais en suspens pour le biogaz.**

Aussi le SER a-t-il précisé que « ce critère a été introduit comme un critère d'éligibilité dans les prochains cahiers des charges pour les appels d'offres pour l'éolien terrestre et l'hydroélectricité. Ce bilan carbone existait déjà, en tant que critère de sélection, pour les appels d'offres solaires. Il a été maintenu dans le cadre des prochains cahiers des charges. S'agissant du gaz renouvelable, la filière est en attente des cahiers des charges pour les prochains appels d'offres et il donc trop tôt pour donner une appréciation précise de la manière avec laquelle ce critère sera intégré ».

Le rapporteur se félicite de l'application en cours de ce critère, auquel la CRE a indiqué au rapporteur être « très favorable »

Elle a rappelé que le critère de notation environnementale des panneaux photovoltaïques qui lui pré-existait « a montré son inefficacité à récompenser les installations utilisant des modules dont une partie de la fabrication est réalisée en France ou en Europe en mobilisant une électricité très faiblement carbonée, plutôt que des installations dont les panneaux sont fabriqués dans des pays dont le mix électrique est beaucoup plus carboné ».

En effet, la CRE a observé « une baisse importante de la part des lauréats » de l'appel d'offres sur le photovoltaïque dont l'une des étapes de fabrication est en France ou en Europe : cette part est ainsi passée de 33 % en 2018 à 17 % en 2019.

Le cahier de charges des futurs appels d'offres en matière d'énergies renouvelables pour la période 2019-2028 est en cours.

Dans cette perspective, **la CRE a indiqué au rapporteur le besoin, en matière d'énergie photovoltaïque, de :**

- resserrer les bornes basse et haute de la formule de notation, afin de renforcer l'impact d'un écart en termes de bilan carbone ;
- prendre en compte l'impact du transport des modules depuis le site d'assemblage vers un site d'installation photovoltaïque ;
- s'assurer de la représentativité des coefficients traduisant l'impact différencié des mix électriques ;

¹ *Projet de loi de finances pour 2021 : Écologie, développement et mobilité durables (Énergie), Avis n° 139 (2020-2021) de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques, déposé le 19 novembre 2020, p. 18.*

- durcir les modalités de recours à des coefficients dérogatoires ou renforcer les contrôles *in situ* aux différents maillons de la chaîne de production pour les panneaux dont le bilan reposerait sur une approche en analyse de cycle de vie ;

- donner de la visibilité aux fournisseurs de panneaux quant à leurs débouchés sur le marché français en limitant les cas dans lesquels un porteur de projet est autorisé à changer de fournisseur à compter du dépôt de son offre aux seuls cas de difficulté économique ;

- étudier l'opportunité d'étendre la notation carbone à certains éléments connexes au premier rang desquels l'onduleur pour renforcer la sélectivité environnementale.

Le rapporteur invite le Gouvernement à renforcer la prise en compte du critère du « bilan carbone » dans la rédaction des dispositifs de soutien aux énergies renouvelables attribués par appels d'offres.

Complémentairement, il appelle à étudier l'opportunité d'intégrer ce critère aux dispositifs de soutien attribués en guichets ouverts.

(2) Mise en place du « contrat d'expérimentation » pour la désignation des projets d'énergies renouvelables innovantes (article 30)

L'article 33 a prévu que la mise en place des « *contrats d'expérimentation* », par lesquels l'autorité administrative peut organiser des appels à projets pour sélectionner des productions d'électricité et de biogaz qui utilisent des technologies innovantes.

Les modalités des appels d'offres doivent être définies par un **décret en Conseil d'État**, pris après avis de la CRE (Article L. 314-29 du code de l'énergie).

Interrogé par le rapporteur, la DGEC a indiqué que « *les appels d'offres pour les énergies renouvelables innovantes* » devaient être publiés « à brève échéance ».

La CRE a été saisie du projet de décret relatif au contrat d'expérimentation pour la production d'électricité et de biogaz injecté.

Dans sa délibération du 28 janvier 2021¹, elle a émis un avis favorable sur un mécanisme de soutien innovant similaire, applicable au biogaz non injecté, en application de la loi dite « LOM » de 2019 (Article 71)².

Dans le prolongement de cet avis, **la CRE a indiqué au rapporteur qu'elle considère en matière de « contrats d'expérimentation » que :**

¹ CRE, Délibération n°2021-28 du 28 janvier 2021 portant avis sur un projet de décret portant modification de la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux dispositions particulières relatives à la vente de biogaz.

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (article 71).

- les conditions économiques ne doivent pas être le facteur principal de sélection des projets ;

- la définition d'un niveau de soutien adapté aux besoins des lauréats et ne conduisant pas à une rémunération excessive des capitaux investis doit relever de la responsabilité de la CRE ;

- une transparence complète doit être demandée aux lauréats sur les coûts de leurs projets et les évolutions de ces coûts.

Ce faisant, « la CRE est alors à même d'évaluer la rentabilité des projets, de définir le niveau de soutien adéquat et éventuellement les révisions nécessaires, selon un procédé similaire à celui qu'elle met en œuvre pour l'établissement des contrats de gré à gré pour la production d'énergie dans les ZNI. »

Le rapporteur relève que les « contrats d'expérimentation » sont l'objet de critiques de la part des professionnels.

Tout d'abord, ces derniers s'interrogent sur la complexité du dispositif, à l'instar de la FEDENE qui indique être « *plutôt dubitative sur les contrats d'expérimentation qui apparaissent comme un processus compliqué* ».

En outre, les professionnels s'interrogent sur l'articulation des appels d'offres attribués dans ce cadre expérimental avec ceux prévus par la PPE : c'est pourquoi SER estime nécessaire de « *garantir que les volumes alloués via ces appels à projets ne viendront pas dégrader les volumes prévus par la PPE dans le cadre des appels d'offres classiques* ».

Enfin, les professionnels forment le vœu que les « contrats d'expérimentation » bénéficient à l'ensemble des filières innovantes.

Ainsi, le SER souhaite « *permettre à l'ensemble des technologies innovantes (pyrogazéification notamment) dans les filières gaz renouvelable de pouvoir bénéficier de contrats d'expérimentation* ».

De son côté, France Hydrogène plaide pour « *mener des contrats expérimentaux sur la production d'hydrogène renouvelable et bas-carbone* » qui pourraient notamment « *concerner les filières de production moins matures, telles que le couplage du reformage de gaz naturel avec les technologies de capture et de séquestration ou de réutilisation du carbone (CCUS), la pyrolyse du méthane ou la pyrogazéification de la biomasse et des déchets* ».

Dans le même ordre d'idées, FGR estime que le projet « **Méthaneuf** », qui vise à favoriser le recours au biogaz dans les systèmes de chauffage des logements neufs¹, y « *a sa place* ».

¹ Voir sur ce point le rapport *L'impact économique de la réglementation environnementale 2020 (RE2020) : aider les ménages et les entreprises à renforcer l'efficacité énergétique des logements neufs*, Rapport d'information de M. Daniel GREMILLET, fait au nom de la commission des affaires économiques n° 434 (2020-2021) - 10 mars 2021, p. 25.

Le rapporteur juge crucial d'appliquer rapidement le dispositif du « contrat d'expérimentation », appelant à y soutenir dans ce cadre les filières du gaz renouvelable et de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

(3) Opérations d'autoconsommation collective (article 40)

L'**article 40** a modifié les opérations d'autoconsommation collective.

Cet article a notamment introduit la notion d'« *opération d'autoconsommation collective qualifiée d'étendue* », dont les critères, notamment de proximité géographique, doivent être déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'énergie, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (Article L. 315-2 du code de l'énergie).

Sur ce fondement, **un arrêté du 21 novembre 2019** a été pris.

Il a été modifié par la suite par **un arrêté du 14 octobre 2020**.

Selon ces dispositions, une opération d'autoconsommation collective est qualifiée d'étendue si la distance entre deux participants n'excède pas 2 kilomètres et la puissance cumulée de leurs installations de production 3 mégawatts (MW) sur le territoire métropolitain continental et 0,5 MW dans les ZNI (Article 1^{er}).

Une dérogation au critère de distance pouvant être accordée dans la limite de 20 kilomètres, par le ministre chargé de l'énergie, dont la décision doit tenir compte « *de l'isolement du lieu du projet, du caractère dispersé de son habitat et de sa faible densité de population* » (Article 1^{er} bis).

La CRE a indiqué au rapporteur avoir émis un avis sur chacun des projets d'arrêté^{1,2} ; **elle se félicite que, conformément son avis, « l'arrêté du 14 octobre 2020 ne prévoit pas de majoration de la puissance maximale cumulée des installations de production participant à l'opération en cas de dérogation ».**

En outre, **la CRE a rappelé au Rapporteur « les questions que soulèvent les opérations d'autoconsommation pour le bon fonctionnement des réseaux et leur financement, pour le maintien de l'assiette fiscale sur la consommation d'énergie et pour la proportionnalité des subventions associées. »**

Par ailleurs, le même article a introduit en droit interne les « *communautés d'énergie renouvelables* », dont les modalités d'application sont précisées par un **décret en Conseil d'État** (Article L. 211-3-2 du même code).

¹ CRE, Délibération n°2019-215 du 26 septembre 2019 portant avis sur le projet d'arrêté pris en application de l'article L.315-2 du code de l'énergie fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective.

² CRE, Délibération n°2020-130 du 11 juin 2020 portant avis sur le projet d'arrêté modifiant l'arrêté du 21 novembre 2019 fixant le critère de proximité géographique de l'autoconsommation collective étendue.

Ce décret en Conseil d'État n'a, quant à lui, pas encore été publié.

Interrogé par le rapporteur, la CRE a indiqué qu'elle « *reste sceptique et sera très attentive à ce que le développement de ces communautés se fasse dans le respect de la péréquation tarifaire, du financement des réseaux et de la protection des consommateurs, pour éviter tout "séparatisme énergétique"* ».

Le rapporteur relève que l'autoconsommation est déjà une réalité, puisqu'on dénombre à la fin de l'année 2020¹ :

- 86 000 autoconsommateurs individuels pour une puissance de 500 MW, leur nombre et puissance ayant été multipliés par 6 en 3 ans ;

- 41 opérations d'autoconsommation collective regroupant 607 participants, dont « *la majorité sont portées par des communes et des bailleurs HLM* ».

Selon la CRE, « *la croissance exponentielle observée ces dernières années devrait permettre d'atteindre l'objectif de 200 000 sites photovoltaïques en autoconsommation en 2023 de la PPE en vigueur* ».

Le rapporteur retient de ces auditions avec les professionnels que le déploiement de l'autoconsommation est en-deçà des espérances.

Cela peut s'expliquer par le retard dans la publication des textes réglementaires et l'impact de la dégradation du contexte économique, EDF ayant indiqué au rapporteur qu'« *en pratique, le délai de publication de ces nouvelles dispositions qui suscitent une forte attente, y compris de la part des clients, est contre-productif pour le développement des projets BtoB². Côté BtoC³, la situation, un temps impactée par le Covid-19, s'est normalisée* ».

Cela peut aussi s'expliquer par des dispositifs inadaptés, Engie imputant le plafonnement des opérations d'autoconsommation collectives à « *[des] montages trop complexes, aucun soutien financier [et un] TURPE inadapté* ».

Pour ce qui concerne plus spécifiquement les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes, qu'il a transposé en droit français, dans le cadre de la loi « Énergie-Climat », le rapporteur souligne deux demandes issues de ses auditions.

D'une part, les AODE souhaiteraient être mieux associées à la mise en œuvre de ces projets sur leurs territoires.

La FNCCR juge ainsi nécessaire de « renforcer le rôle des AODE en prévoyant une consultation préalable lors de la création d'une communauté d'énergie ainsi qu'un dispositif de coordination / animation des différentes communautés sur le territoire de l'AODE ».

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

² « Business to business », soit les opérations d'autoconsommation entre professionnels.

³ « Business to consumer », soit les opérations d'autoconsommation des professionnels aux consommateurs.

D'autre part, certains professionnels souhaiteraient éviter un moindre financement de l'utilisation des réseaux d'électricité ou des distorsions de concurrence par rapport aux autres acteurs de marché.

Il en va ainsi d'EDF, qui « *souhaite souligner deux points de vigilance : l'utilisation du réseau doit être payée à son juste prix ; il convient d'éviter de donner aux communautés des pouvoirs excessifs par rapport aux opérateurs de marché, l'esprit de la directive n'étant pas de privilégier les unes par rapport aux autres* ».

Le rapporteur estime que la complexité administrative ne doit pas pénaliser l'autoconsommation collective, et appelle à en faciliter le montage juridique et financier.

Il considère nécessaire de veiller à ce que les communautés d'énergie renouvelables et les communautés énergétiques citoyennes n'aient pas d'impact négatif sur le financement des réseaux d'électricité ou l'exercice de la concurrence entre les acteurs de marché.

Surtout, il juge crucial de mieux associer les AODE à la mise en œuvre de ces communautés à l'échelle de leurs territoires.

Dans le même esprit, une réflexion du champ de saisine du Médiateur de l'énergie (MNE) afin de lui permettre de connaître de différends impliquant des autoconsommateurs individuels.

Le rapporteur relève que le Gouvernement entend modifier ce dispositif, appliqué depuis à peine un an, dans le cadre de l'article 23 du projet de loi « Climat & Résilience ».

(4) Facilitation des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM) (article 41)

L'article 41 a facilité la mise en œuvre des opérations d'autoconsommation collective par les organismes d'habitation à loyer modéré (HLM), en identifiant les bailleurs sociaux comme « *personne morale organisatrice* ».

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

Interrogée par le rapporteur, la CRE a rappelé que « *les opérations d'autoconsommation collective dérogent aux règles de droit commun applicables à la fourniture d'électricité, dans un cadre moins protecteur pour les consommateurs* ».

À titre d'exemple, elle a rappelé que :

- la personne morale organisatrice « *n'est pas soumise aux obligations spécifiques d'informations précontractuelles, ni à l'obligation de proposer un contrat d'une durée d'un an, ou de respecter les dispositions relatives à la facturation de l'électricité consommée* » ;

- le consommateur « ne dispose pas du droit de résilier son contrat à tout moment sans frais [...] ou d'utiliser le "chèque énergie" pour s'acquitter de sa facture d'électricité autoconsommée ».

Pour ces raisons, la CRE a indiqué au Rapporteur que « le cadre de l'opération d'autoconsommation collective doit rester limité à des opérations de taille modeste ».

Le rapporteur retient de l'audition de l'USH que la souplesse administrative issue de la loi « Énergie-Climat » est utile : « La loi "Énergie-Climat" a permis des avancées dans la production photovoltaïque par les organismes HLM. [Ils] ont désormais la possibilité d'être désignés personnes morales organisatrices (PMO) des opérations d'autoconsommation collectives qu'elles porteront. Les locataires seront désormais inclus dans l'opération d'autoconsommation collective s'ils n'ont pas exprimé le souhait de ne pas y participer. Cette mesure est de nature à accélérer les projets d'autoconsommation collective d'ampleur significative ».

Pour autant, **le développement de l'autoconsommation par les bailleurs sociaux est encore entravé par des verrous économiques mais aussi administratifs** : « Plusieurs freins subsistent. L'absence d'une vraie filière industrielle de production d'équipements photovoltaïques en France [...] L'autre frein est lié aux usages de nos logements qui sont occupés principalement le soir en semaine à l'inverse des bâtiments tertiaires par exemple. Mais **le principal frein est économique et administratif** : le dispositif qui permet aux organismes HLM d'être PMO devait faciliter la mise en œuvre [...] Enedis [...] demande concrètement, en l'absence de décret, le consentement individuel de chaque locataire ».

Le rapporteur appelle le Gouvernement à publier rapidement le décret attendu pour la facilitation des opérations d'autoconsommation collective mises en œuvre par les bailleurs sociaux.

Plus encore, il l'invite à étudier la possibilité d'élargir le dispositif afin d'ouvrir le maximum de souplesse aux bailleurs sociaux comme aux collectivités territoriales.

En effet, l'USH souhaiterait avoir « la possibilité aux bailleurs sociaux lorsqu'ils sont PMO d'intégrer dans les opérations d'autoconsommation collective, d'une part, les personnes morales comme des collectivités ou, d'autre part, d'autres particuliers de copropriétés ».

De son côté, la FNCCR voudrait que « les AODE sont habilités à avoir la qualité de PMO pour les opérations d'autoconsommation mises en œuvre sur leur territoires (ou auxquelles participent leurs membres) à l'instar de ce qui est prévu pour les organismes HLM ».

- (5) Les avances en comptes courants pouvant être consentis par les collectivités territoriales ou leurs groupements aux projets d'énergies renouvelables (article 42)

L'**article 42** a modifié les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir, *via* des sociétés anonymes ou par actions simplifiées qu'elles détiennent, des avances en comptes courants aux projets d'EnR

Si cette disposition est utile, **elle a eu pour conséquence de limiter ces avances à deux ans, renouvelables une fois**, ce qui s'est révélé inadapté aux projets conduits localement, dont la temporalité est plus longue.

Le rapporteur constate que cette difficulté a été résolue par la loi dite « ASAP » du 7 décembre 2020¹, dont il était rapporteur pour le Sénat, qui a étendu cette durée de 2 à 7 ans, renouvelables une fois.

Pour autant, **il observe que les avances en comptes courants sont encore limitées à 5 % des recettes de fonctionnement des AODE.**

La FNCCR lui a fait part de ces difficultés en ces termes : « Une dérogation a été adoptée par la loi "ASAP" pour porter la durée des avances à 7 ans renouvelables une fois, à condition que le projet soit financé par un dispositif d'obligation d'achat ou de complément de rémunération. Si l'évolution de la durée des avances est une avancée significative, elle n'est cependant pas suffisante en tant que telle ».

En effet, **la FNCCR a ajouté que « la limitation des avances en comptes courants d'associés (CCA) à 5 % des recettes réelles de la section de fonctionnement a permis de mettre en évidence plusieurs éléments : la disparité de 4/5^{ème} des projets en cours d'étude, dont la grande majorité ne sont pas développés par des développeurs privés car de taille et de rentabilité jugées insuffisantes ; la quasi-impossibilité d'investir dans des projets de grande tailles ; l'impossibilité d'avoir un contrôle étroit dans les projets, qui est pourtant un des objectifs de ces évolutions législatives ».**

Dans ce contexte, **le rapporteur appelle le Gouvernement à étudier l'opportunité de relever le seuil de 5 % précité**, pour faciliter les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent consentir des avances en comptes courants aux projets d'EnR.

- (6) Augmentation de puissance des installations hydrauliques concédées (article 43)

L'**article 43** a permis de faciliter les conditions dans lesquelles la puissance d'une installation hydraulique concédée peut être augmentée.

EDF a précisé au rapporteur que « les échanges ont débuté entre les concessionnaires exploitants d'installations hydroélectriques et le ministère

¹ Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique (Article 52).

de la Transition écologique, autorité concédante, sur des projets susceptibles de bénéficier de cette mesure et sur ses modalités administratives de mise en œuvre ».

La proposition de loi n°389 et la proposition de résolution n°390 précitées, relatives à l'hydroélectricité, devraient permettre d'en faciliter l'application, si leur parcours législatif et réglementaire aboutissait.

- (7) Facilitation des conditions d'implantation des projets d'énergie renouvelable sur les délaissés de voirie ou les ombrières de stationnement (articles 44, 45 et 48)

Les **articles 44, 45 et 48** ont simplifié l'installation des projets d'EnR sur les délais de voirie ainsi que les ombrières de stationnement.

Lors de son audition, **EDF a indiqué que « cette disposition va dans le bon sens qu'il s'agisse de la faculté d'utiliser les délaissés autoroutiers ou d'encourager les ombrières. La question de la disponibilité du foncier demeure toutefois cruciale. Il reste en effet de nombreux freins pour accéder à des terrains pour la réalisation des objectifs de la PPE ».**

Ce constat est convergent avec Enerplan qui a précisé au rapporteur que « ces dispositions vont dans le bon sens et doivent permettre des installations plus aisées sur des zones où elles étaient interdites (axes routiers) ou difficiles (ombrières). [...] Il y a quelques avancées dans ce texte [...] mais pas d'"effet booster" pour la filière qui permette de répondre concrètement aux ambitions de la PPE ».

- (8) Autorisation d'exploitation de certaines installations commerciales (article 47)

L'**article 47** a institué une obligation d'intégration de procédés de production d'EnR ou de systèmes de végétalisation sur les nouvelles constructions de plus de 1000 mètres carrés d'emprise au sol soumises à une autorisation d'exploitation commerciale (Article L. 111-18-1 du code de l'urbanisme).

Les installations pour lesquelles cette obligation n'est pas applicable ou est soumise à des dispositions spécifiques ont été précisées par **l'arrêté du 5 février 2020**.

Le rapporteur relève que le Gouvernement entend modifier ce dispositif, appliqué depuis à peine un an, dans le cadre de l'article 24 du projet de loi « Climat & Résilience ».

- (9) Garanties d'origine et investissements participatifs pour la production de biogaz (article 50)

L'**article 50** a introduit deux dispositifs de soutien en faveur du biogaz.

D'une part, **un mécanisme de garanties d'origine a été institué pour le biogaz**, c'est-à-dire une certification attestant de son origine

renouvelable, **dès lors qu'il est produit en France et injecté dans le réseau de gaz naturel.**

Chaque unité de biogaz produite et injectée correspond à une garantie d'origine d'1 mégawattheure.

Un organisme est chargé d'assurer la délivrance, le transfert et l'annulation des garanties d'origine ; il tient à un registre électronique accessible au public.

Les garanties d'origine sont exclusives du bénéfice par le producteur de l'obligation d'achat, en guichet ouvert ou par appel d'offres. Dans le cas où ces garanties ne sont pas émises par le producteur, elle le sont d'office au bénéfice de l'État puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit à la commune d'implantation de l'installation en faisant la demande.

Un décret précise les modalités de désignation de l'organisme, ses obligations ainsi que ses pouvoirs et moyens d'action et de contrôle ; il précise les conditions de délivrance, de transfert, d'utilisation et d'annulation des garanties d'origine ainsi que les modalités de tenue et les tarifs d'accès au registre.

D'autre part, **les sociétés commerciales, les sociétés d'économie mixte (SEM) locales ou les sociétés coopératives constituées pour porter un projet de production de biogaz ont été autorisés à proposer** aux habitants dont la résidence est à proximité de ce projet ainsi qu'aux collectivités territoriales ou à leurs groupements sur le territoire ou à proximité du territoire desquels il se situe, une part du capital ou une participation au financement.

Les porteurs de projets peuvent proposer des offres de participation à travers un fonds d'entrepreneuriat social ou des conseillers en investissements participatifs.

Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les montants des offres, les valeurs nominales de titres, les catégories de titres et les catégories d'investisseurs pour lesquels ces offres ne constituent pas une « offre au public » prohibée.

Ces réformes doivent entrer en vigueur dans un délai d'un an à compter de la publication de la loi.

Dans sa délibération du 25 novembre 2020¹, la CRE a indiqué être « favorable aux dispositions proposées en ce qu'elles permettent à l'État de limiter les dépenses publiques sans modifier le soutien individuel apporté aux producteurs de biométhane ».

¹ CRE, Délibération n°2020-271 du 25 novembre 2020 portant avis sur deux projets de décrets d'application de la réforme du dispositif des garanties d'origine de biogaz injecté dans les réseaux de gaz.

Dans ce contexte, le **décret n° 2020-1701 du 24 décembre 2020** a été pris.

Il prévoit :

- la définition des garanties d'origine comme « *un document électronique servant uniquement à prouver à un consommateur final raccordé à un réseau de gaz naturel qu'une part ou une quantité déterminée d'énergie a été produite à partir de sources renouvelables* » ;

- l'absence de prise en compte des garanties d'origine dans le calcul de la part d'énergie produite en France à partir de sources renouvelables dans la consommation brute nationale d'énergie, notamment pour atteindre les objectifs fixés au 4° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie¹ ;

- la désignation, par le ministre chargé de l'énergie, de l'organisme chargé de la gestion du registre national des garanties d'origine, après mise en concurrence et sur une période ne pouvant pas excéder 5 ans ;

- l'équipement de toute installation de production de biogaz d'un dispositif de comptage du biogaz injecté, géré par le gestionnaire du réseau de gaz naturel ;

- les informations accessibles en ligne sur le registre des garanties d'origines (identification de la garantie, bénéficiaire des aides nationales, mention de l'utilisation ou de l'exportation notamment) ;

- l'utilisation des garanties d'origine pour attester de la source renouvelable du gaz acheminé, une seule fois, dans les douze mois suivants la période d'injection ;

- les contrôles des garanties d'origine, avec la vérification par sondage de l'exactitude des éléments par le gestionnaire du registre des garanties d'origine ;

- les mises aux enchères des garanties d'origine, dont les conditions générales sont fixées par le ministre de l'énergie et le cahier des charges défini par le gestionnaire du registre des garanties d'origine ;

- l'émission des garanties d'origine au bénéfice de l'État par le gestionnaire du registre des garanties d'origine lorsqu'elles n'ont pas été demandées dans un délai de six mois suivant l'injection.

Complémentairement, un **décret n° 2020-1700 du 24 décembre 2020** a été pris.

Il précise les conditions dans lesquelles, sur information du gestionnaire du registre des garanties d'origine, le ministre chargé de l'énergie résilie le contrat d'obligation d'achat et recouvre les sommes liées,

¹ Qui prévoit notamment au moins 40 % d'électricité renouvelable et au moins 10 % de gaz renouvelable d'ici 2030.

lorsqu'un producteur bénéficiant d'un tel contrat demande l'émission de garanties d'origine.

Interrogée par le rapporteur, la DGEC a indiqué qu'aucun décret d'application ne sera pris s'agissant de la participation des habitants ou des collectivités territoriales au projet de production de gaz renouvelable.

Le rapporteur relève que les professionnels sont inquiets de l'application du nouveau système de garantie d'origine du biogaz.

Ainsi, le SER estime que *« la mise aux enchères va générer des incertitudes sur la co-existence avec le mécanisme actuel »* ; de leur côté, FGR juge nécessaire d'intégrer *« les garanties d'origine pour le biométhane non-injecté »* et *« les garanties d'origine pour les industriels soumis au quota ETS¹ »* et la FEDENE *« les consommateurs de biométhane »*.

Compte tenu de ces difficultés, selon Engie, *« à ce stade, l'effet majeur de la loi "Énergie-Climat" sur le biométhane, grâce au sursis d'un an, a été de précipiter les signatures de contrats des producteurs pour bénéficier de l'ancien régime »*.

Le rapporteur observe que la possibilité pour les collectivités territoriales de bénéficier des garanties d'origine est limitée.

La FNCCR lui a rappelé en ces termes : *« La loi "Énergie-Climat" a instauré un accès gratuit pour les communes aux garanties d'origine d'électricité renouvelable produite sur leur territoires, afin de favoriser les boucles locales de production et de consommation, notamment en mobilité électrique. La disposition existante est cependant trop restrictive dans la mesure où les communes ont majoritairement transféré la compétence qui leur est attribuée en matière de création et d'entretien de recharge en électricité »*.

Ce constat est convergent avec celui de FGR qui regrette les restrictions suivantes : *« Seule une commune peut faire la demande et non pas une entité administrative plus large [...] La commune ne pourra acquérir des garanties d'origine que pour verdir les infrastructures dont elle est la consommatrice de gaz [...] Les cas de où l'exploitation des bâtiments ou infrastructures d'avitaillement est délégué par la commune à des tiers ne semblent donc pas éligibles à ce transfert. La commune ne peut pas non plus revendre les garanties d'origine ainsi acquises à un tiers. Ces dispositions limitent la possibilité de développer des boucles locales de production/consommation de biogaz »*.

Si le Gouvernement a récemment élargi l'accès des garanties d'origine aux groupements de communes, dans le cadre de l'ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021², les autres restrictions n'ont pas été levées.

¹ Emissions Trading Schema (ETS), soit le système européen d'échange de quotas carbone.

² Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive

Dans ce contexte, **le Rapporteur appelle à évaluer les conséquences du nouveau dispositif de garanties d'origine sur la filière du biogaz.**

De plus, **il invite le Gouvernement à élargir l'accès des collectivités territoriales au bénéfice des garanties d'origine du biogaz, à commencer par les métropoles.**

(10) Garanties d'origine pour la production d'hydrogène d'origine renouvelable (article 52)

L'**article 52** a institué un même dispositif de garantie d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable, dont les modalités d'application doivent être précisées par décret en Conseil d'État.

Cet article a été abrogé par **l'ordonnance n°2021-167 du 17 février 2021¹.**

Le nouveau dispositif de garantie d'origine de l'hydrogène d'origine renouvelable, prévu par l'article L. 822-3 du code de l'énergie, **pâtit de restrictions d'accès similaires à celles exposées précédemment pour les collectivités territoriales**, à commencer par les groupements de communes et les métropoles : **le rapporteur estime crucial de les lever.**

(11) Schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) (article 54)

L'**article 54** a modifié les articles L. 342-1 et L. 342-12 du code de l'énergie, afin de clarifier les conditions une installation de production d'énergie renouvelable ne s'inscrit pas dans le schéma régional de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR) ou peut être exonérée du paiement de la quote-part en raison de sa faible puissance.

Dans ce contexte, un **décret n° 2020-382 du 31 mars 2020** est paru.

Dans deux délibérations du 21 janvier 2021², la CRE a approuvé les méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par Enedis et RTE dans le cadre des S3REnR.

Elle a notamment salué « *le recours aux flexibilités* », rappelant au rapporteur que « *recourir aux flexibilités permet de raccorder un plus grand nombre d'installations de production d'énergie renouvelable pour un même niveau d'investissement.* »

(UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité (Article 4).

¹ Ordonnance n°2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène (Article 3).

² CRE, Délibération n°2021-22 du 21 janvier 2021 portant approbation des méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par RTE dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables et délibération n° 2021-23 du 21 janvier 2021 portant approbation des méthodes de calcul du coût prévisionnel des ouvrages à réaliser par Enedis dans le cadre des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables.

Cette décision constitue un « *préalable à l'adoption en région des S3REnR, qui permettront de développer et d'adapter le réseau électrique français pour atteindre les objectifs de la transition énergétique.* »

(12) Classement des réseaux de chaleur et de froid (article 55)

L'**article 55** a prévu le classement automatique des réseaux de chaleur et de froid par les collectivités territoriales ou leurs groupements.

La FNCRR a indiqué au rapporteur « l'automatisation du classement va dans le bon sens mais il convient de rester attentif à la mise en œuvre de ce dispositif dans la durée. »

e) La régulation des marchés de l'électricité et du gaz

(1) Réforme du collège du comité de règlement des différends (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE)

L'**article 57** a modifié la composition du CoRDIS au sein de la CRE, réduisant le nombre de membres de 6 à 5, prévoyant que l'écart entre les hommes et les femmes ne peut être supérieur à 1 et complétant les attributions de ses membres en matière de « *lutte contre la précarité énergétique* » et d' « *aménagement du territoire* ».

Interrogée par le rapporteur, **la CRE indique qu' « elle salue les clarifications sur les modalités de renouvellement du Collège, et a pris acte de la réduction du nombre des membres du Collège de la CRE, passant de 6 à 5. »**

Elle précisé qu'actuellement « *le collège n'est composé que de 4 membres* », ce qui signifie que « *en cas d'absence de commissaire, le quorum peut être plus difficile à réunir* ».

(2) Délégation de fonctions de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) à son président (article 60)

L'**article 60** a prévu que la CRE puisse déléguer des fonctions à son président.

Sollicitée par le rapporteur, **cette dernière « salue cette évolution qui facilite les procédures internes de prise de décisions à la CRE »**

(3) Bac à sable réglementaire de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (article 61)

L'**article 61** a autorisé la CRE et l'autorité administrative à accorder, chacune dans leur domaine de compétence, des dérogations aux conditions d'accès et à l'utilisation des réseaux et installations pour déployer à titre expérimental des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents.

Sur ce fondement, la CRE¹ a accordé des dérogations à 9 projets, en particulier « *aux flexibilités locales, au stockage d'électricité et à l'injection de méthane de synthèse dans les réseaux* »².

(4) Modalités de calcul et de répartition du complément de prix de l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique (ARENH) (article 62)

L'**article 62** a modifié l'ARENH, dispositif de régulation permettant depuis 2011 aux fournisseurs alternatifs d'accéder à un prix régulé à l'énergie produite par les centrales nucléaires d'EDF.

À cette fin, EDF vend sa production d'électricité à ses concurrents, dans une limite d'un plafond de 100 térawattheures (TWh) et au prix de 42 euros par mégawattheure (MWh) fixés par arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie après avis de la CRE.

L'article précité de la loi « Énergie-Climat » a prévu :

- la possibilité pour les ministres précités de relever l'Arenh à 150 TWh.

- la prise en compte par eux, dans le prix de l'Arenh, de « *la stabilisé des prix pour le consommateur final* », à l'initiative de la commission des Affaires économiques du Sénat, sur ce second point.

De plus, l'article a modifié les compléments de prix applicables à l'Arenh.

En effet, en cas de souscription de volumes d'Arenh supérieurs à leurs droits théoriques ou leurs besoins réels, les fournisseurs alternatifs doivent s'acquitter de deux compléments de prix :

- le « complément de prix 1 » dit « CP1 » vise à neutraliser la situation d'un fournisseur ayant demandé une quantité excédentaire d'Arenh par rapport à ses droits théoriques, pour la revendre sur le marché de gros de l'électricité, en l'obligeant à restituer à EDF la valeur de cette quantité excédentaire³ ;

- le « complément de prix 2 » dit « CP2 »⁴ consiste à pénaliser la situation d'un fournisseur ayant demandé une quantité excédentaire d'Arenh par rapport à ses besoins réels, au-delà d'une marge de tolérance

¹ Délibération n°2021-59 du 11 mars 2021 portant décision sur l'octroi des dérogations des dossiers soumis à la CRE dans le cadre du premier guichet du dispositif d'expérimentation réglementaire prévu par la loi relative à l'énergie et au climat.

² Actualités de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) : <https://www.cre.fr/Actualites/bac-a-sable-reglementaire-la-cre-accorde-des-derogations-a-9-projets-innovants>

³ C'est pourquoi l'article L. 336-5 du code de l'énergie dispose que « ce complément, qui tient compte du coût de financement lié au caractère différé de son règlement, est au moins égal à la partie positive de l'écart moyen entre les prix observés sur les marchés de gros et le prix de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique. »

⁴ Cumulable avec le CP1.

de 10 %, en l'obligeant à réserver à l'ensemble des fournisseurs la valeur de cette quantité excédentaire¹.

La CRE est chargée de contrôler, annuellement, l'écart *ex post* entre les prévisions faites par les fournisseurs et les consommations constatées de leurs portefeuilles et de notifier, tous les trois ans, les compléments de prix.

La loi « Énergie-Climat » est venue modifier ces compléments de prix sur deux points pour prendre en compte de « l'effet du plafonnement » de l'Arenh et de « la compensation des charges imputables aux missions de service public » d'EDF.

L'article 62 prévoit que « les modalités de calcul du complément de prix et de répartition du complément de prix prévue au troisième alinéa du présent II sont précisées par décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie ».

Sur cette base a été pris le **décret n° 2020-1414 du 19 novembre 2020**.

Les novations introduites par ce décret sont les suivantes :

- le « CP1 » est réparti entre les fournisseurs si la somme de leurs droits constatée *ex-post* dépasse le plafond de l'Arenh, en évaluant la perte causée pour chaque fournisseur² ;

- le « CP2 » revient à l'État, ses recettes étant versées à EDF et déduites de sa compensation des charges imputables aux missions de service public.

Dans son avis sur le projet de décret, du 1^{er} octobre 2020³, **la CRE a fait part de sa satisfaction** en ces termes : « Le projet de décret précise la répartition des montants collectés au titre du CP1 introduite dans la loi "Énergie-Climat". **Les dispositions proposées répondent efficacement aux défauts du cadre en vigueur signalés par la CRE** : elles permettent de compenser pour un fournisseur le préjudice causé par les demandes excédentaires des autres fournisseurs, et compensent également tout éventuel préjudice subi par EDF. La nouvelle répartition proposée pour les montants collectés au titre du CP2 est

¹ C'est la raison pour laquelle l'article L. 336-5 du code de l'énergie dispose que « [Ce complément] tient également compte de l'ampleur de l'écart entre la prévision initialement faite par le fournisseur et la consommation constatée de ses clients finals sur le territoire métropolitain continental et des gestionnaires de réseaux pour leurs pertes, et de l'effet du plafonnement mentionné à l'article L. 336-2. ».

² Dans sa délibération, la CRE précise que « dans le cas où le plafond n'est pas atteint, le décret ne change pas les dispositions existantes » et que « dans le cas contraire où le plafond a été atteint lors du guichet de demande mais que la somme des droits des fournisseurs constatée *ex-post* est inférieure au plafond, la CRE évalue le montant de la compensation d'EDF. En effet, dans ce cas, la surdemande de certains acteurs a conduit EDF à livrer plus d'ARENH qu'il n'aurait dû, impliquant un préjudice à compenser dans le cas où les prix de marché se seraient avérés supérieurs au prix de l'ARENH. »

³ Délibération de la Commission de régulation de l'énergie du 1er octobre 2020 portant avis sur le projet de décret modifiant la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'accès régulé à l'énergie nucléaire historique et la partie réglementaire du code de l'énergie relative à la compensation des charges de service public de l'énergie, p. 5.

pertinente et cohérente avec les changements apportés au CP1. La CRE est favorable aux dispositions relatives à la répartition des montants collectés au titre des compléments de prix proposées par le projet de décret, qui renforcent l'efficacité des termes CP1 et CP2. »

Tout en se félicitant des ajustements apportés au complément de prix de l'Arenh, le rapporteur relève que le dispositif en tant que tel suscite des critiques, tant de la part d'EDF que des fournisseurs alternatifs.

Interrogé par le rapporteur, la CRE a rappelé qu'elle « recommande depuis 2019 d'augmenter le plafond de l'ARENH, le cas échéant en augmentant le prix de 42 €/MWh qui n'a pas bougé depuis 2012. Dans son rapport du 1^{er} août 2020, elle recommandait également de porter le plafond du mécanisme à 150 TWh »

Pour autant, la CRE a précisé que « le Gouvernement n'a pas souhaité activer cette option en faisant valoir que les négociations avec la Commission européenne sur une réforme structurelle du dispositif étaient en cours. »

(5) Tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG) (article 63)

L'**article 63** a prévu la suppression des tarifs réglementés de vente de gaz (TRVG), organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRVG.

Cette suppression doit intervenir :

- pour les consommateurs finals non domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an, le premier jour du treizième mois suivant la publication de la loi « Énergie-Climat » (soit le 1^{er} décembre 2020) ;
- pour les consommateurs finals domestiques consommant moins de 30 000 kilowattheures par an ainsi que pour les propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation consommant moins de 150 000 kilowattheures par an et les syndicats des copropriétaires d'un tel immeuble, le 1^{er} juillet 2023.

Dans cette perspective, il est prévu :

- la désignation d'un fournisseur de dernier recours de gaz naturel, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, pour les clients finals domestiques raccordés au réseau public de distribution de gaz naturel et ne trouvant pas de fournisseur ;
- la désignation d'un fournisseur de secours de gaz naturel, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, lorsqu'un fournisseur détaillant se voit retirer ou suspendre son autorisation ;
- une communication auprès des clients bénéficiant des TRVG de la disponibilité des offres de marché et du comparateur d'offres ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRVG à toute entreprise de fourniture de gaz ;

- une communication auprès du grand public du Médiateur national de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie au sujet de la disparition progressive des TRVG ;

- la publication mensuelle par la CRE du prix moyen de fourniture de gaz naturel et son évolution pour les consommateurs finals domestiques ainsi que la marge moyenne réalisée par les fournisseurs de gaz naturel.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours et de secours, et notamment les modalités de désignation de ces fournisseurs et le pourcentage de clients finals domestiques de la zone de desserte qui oblige un fournisseur à présenter une offre pour la désignation de ces fournisseurs.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021**.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019** et un **arrêté du 8 juillet 2020**, notamment les informations que les fournisseurs de TRV de gaz doivent communiquer à leurs clients ou mettre à la disposition des autres fournisseurs ou celles que les fournisseurs doivent communiquer à la CRE.

Sollicitée par le rapporteur, **la CRE a indiqué que la mise en œuvre des fournisseurs de dernier recours - en gaz - et de secours - en électricité est « attendue de longue date par les acteurs de marché car ils sont indispensables au bon fonctionnement des marchés de détail »,** précisant que *« l'augmentation du nombre de fournisseurs d'électricité et de gaz pourrait conduire à la défaillance de certains d'entre eux dans les prochaines années ».*

Dans ce contexte, **la CRE estime que « de manière tout à fait surprenante et anormale » la loi « ne confie aucun rôle à la CRE dans l'organisation de ces dispositifs, pas même un avis sur le décret en Conseil d'État correspondant ».**

En effet, **elle a simplement « un rôle d'exécution, concernant, notamment, l'organisation des appels d'offres permettant de sélectionner les fournisseurs auxquels ces rôles seront confiés ».**

Pour ce qui concerne le marché du gaz, il restait 36 000 sites professionnels sur un total de 650 000 au TRVG au 1^{er} novembre 2020, qui ont tous basculé vers des offres de marché de leur fournisseur historique au 1^{er} décembre 2020¹.

Interrogé par le rapporteur, **le MNE a indiqué que la communication prévue par la loi « Énergie-Climat » a « fait l'objet courant 2020 d'un groupe de travail coprésidé par la Commission de régulation de l'énergie et le Médiateur national de l'énergie »** qui a publié un

¹ Commission de régulation de l'énergie (CRE).

« guide pédagogique de 10 pages pour aider les professionnels concernés par la fin des tarifs réglementés gaz le 1^{er} décembre 2020 et la fin des tarifs réglementés d'électricité le 1^{er} janvier 2021. »¹

De plus, **il a précisé au Rapporteur qu'« il répond aux questions des consommateurs sur la fin des tarifs réglementés »** via « le service d'informations Énergie-Info »², « a édité un dépliant qu'il met à la disposition des maires et des associations de consommateurs » et « a publié des fiches et vidéos d'information ».

Surtout, le MNE a relevé plusieurs difficultés.

Tout d'abord, « **il a été saisi par des consommateurs qui rencontrent des difficultés lorsque leur fourniture se situe sur le territoire d'une entreprise locale de distribution (ELD) dans lesquelles il n'y a pas de concurrence dans les faits** ».

De plus, « **à l'approche de la suppression des tarifs réglementés de vente pour l'ensemble des consommateurs le 1^{er} juillet 2023, le médiateur observe et craint une augmentation significatives des démarchages et des mauvaises pratiques commerciales** ».

Ce sont en effet 1 883 litiges, soit 8 % d'entre eux, qui portaient en 2019 sur de telles pratiques.

Au total, « **[il] considère qu'une communication du Gouvernement sur la fin des tarifs réglementés de vente de gaz serait souhaitable pour apporter de la confiance et de la lisibilité aux consommateurs concernés** ».

Le rapporteur retient les difficultés relevées par la CRE et le MNE.

Soucieux d'une mise en œuvre optimale des fournisseurs de dernier recours et de secours, il propose de consolider les pouvoirs de la CRE dans ce domaine.

Afin d'accompagner au mieux l'extinction des TRVG, il plaide pour le lancement par le Gouvernement d'une campagne d'information grand public sur la fin des TRGV.

En parallèle, il estime indispensable de répondre aux difficultés rencontrées par certains consommateurs situés dans les territoires d'ELD et de prévenir et réprimer les pratiques commerciales abusives.

(6) Tarifs réglementés de vente (TRV) de l'électricité (article 64)

L'**article 64** a prévu la suppression de certains tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE), organisant notamment l'identification et l'information par les fournisseurs des clients n'étant plus éligibles aux TRV.

¹ En outre, le Médiateur national de l'énergie a précisé qu'« un guide pour les particuliers devrait être réalisé cette année. »

² Qui constitue le guichet unique des pouvoirs publics pour informer les consommateurs sur leurs droits et leurs démarches en matière de fourniture d'énergie.

Cette suppression est intervenue le 1^{er} janvier 2021 pour les consommations finals non domestiques dont la puissance est inférieure ou égale à 36 kilovoltampères et qui emploient plus de 10 personnes ou dont le chiffre d'affaires, les recettes ou le total de bilan annuels excède 2 millions d'euros.

Dans cette perspective, il a été prévu :

- la désignation d'un fournisseur de secours d'électricité, par le ministre chargé de l'énergie après un appel d'offres organisé avec l'appui de la CRE, lorsqu'un fournisseur détaillant se voit retirer ou suspendre son autorisation ;

- une communication auprès des clients bénéficiant des TRVE de la disponibilité des offres de marché et du comparateur d'offres ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRV à toute entreprise de fourniture d'électricité ;

- l'accès aux données de contact et de consommation des clients bénéficiant des TRV à toute entreprise de fourniture d'électricité ;

- le maintien chez leur fournisseur historique en offre de marché des clients perdant leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité (TRVE) n'ayant pas souscrit à une offre de marché au 31 décembre 2020 ;

- une communication auprès du grand public du Médiateur national de l'énergie et de la Commission de régulation de l'énergie au sujet de la disparition progressive des TRVE.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre du de secours, et notamment les modalités de désignation de ce fournisseurs et le pourcentage de clients finals domestiques de la zone de desserte qui oblige un fournisseur à présenter une offre pour la désignation de ces fournisseurs.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2021-273 du 11 mars 2021**.

Des modalités d'application ont été précisées par un **arrêté du 12 décembre 2019** et un **arrêté du 8 juillet 2020**, notamment les informations que les fournisseurs de TRVE d'électricité doivent communiquer à leurs clients ou mettre à la disposition des autres fournisseurs.

Interrogée par le rapporteur, **la CRE a rappelé qu'elle avait :**

- **fixé la liste des informations devant être mis à la disposition des fournisseurs, en proposant d'exclure « les données individuelles du titulaire du contrat » afin de trouver un « équilibre entre la protection des données**

des consommateurs et l'efficacité de la prospection commerciale des fournisseurs » dans une délibération du 21 novembre 2019¹ ;

- précisé certaines modalités opérationnelles liées à la bascule entre, dans une délibération du 7 octobre 2020² ;

- émis un avis favorable sur l'ensemble des conditions contractuelles des fournisseurs n'étant pas de nature à verrouiller le marché, à l'exception de celles présentées par 4 entreprises locales de distribution (ELD), dans une délibération du 5 novembre 2020³ ;

Au total, sur environ 3 millions de clients professionnels encore au TRVE fin 2019, plus d'1,3 millions d'entre eux ont perdu le droit de disposer d'un contrat aux TRVE au 1^{er} janvier 2021 : 700 000 clients ont quitté les TRVE pour une offre de marché et 510 000 ont été transféré automatique vers une « offre de bascule ».

Dans ce contexte, la CRE « se réjouit » que « *l'opération de fin des tarifs réglementés [se soit] déroulée sans difficulté* » ; pour autant elle considère « *le résultat chiffré mitigé [...] car 510 000 [clients] n'ont pas saisi cette opportunité d'optimiser leur facture et leur qualité de service* ».

Sollicitée par le Rapporteur sur l'extinction des TRVE, EDF a indiqué qu'elle « *a su respecter l'ensemble des dispositions imposées par la loi et les délais associés malgré des contraintes opérationnelles fortes et un volume très important de clients concernés, en mobilisant et formant les ressources humaines nécessaires* ».

De son côté, le MNE a rappelé qu'« *il est regrettable qu'un [...] dispositif de fournisseur de dernier recours n'ait pas été prévu pour l'électricité* ».

Pour les TRVE comme les TRVG, le Rapporteur estime nécessaire de conforter les pouvoirs de la CRE dans ce domaine.

(7) Outil de comparaison du Médiateur de l'énergie (MNE) (article 66)

L'article 66 a modifié l'article L. 122-3 du code de l'énergie pour prévoir que le MNE propose gratuitement un accès en ligne à un comparateur des offres d'électricité et de gaz à certains consommateurs⁴.

¹ CRE, Délibération n°2019-256 du 21 novembre 2019 portant proposition d'arrêté fixant la liste des données que les fournisseurs proposant des contrats aux tarifs réglementés de vente d'électricité doivent mettre à disposition des fournisseurs d'électricité qui en font la demande.

² CRE, Délibération n°2020- du 7 octobre 2020 portant communication sur les modalités opérationnelles de sortie des clients perdant leur éligibilité aux tarifs réglementés de vente d'électricité le 31 décembre 2020.

³ CRE, Délibération n° 2020-270 du 5 novembre 2020 portant avis conforme sur les conditions du contrat d'électricité communiqué par les fournisseurs historiques à leurs clients perdant l'éligibilité aux tarifs réglementés de vente qui n'auraient pas souscrit d'offre de marché au 31 décembre 2020.

⁴ Dont la consommation annuelle de référence de gaz naturelle est inférieure à 300 000 KWh ou qui souscrivent une puissance électrique inférieure ou égale à 36 KWh.

Un **arrêté du 12 décembre 2019** a été pris pour l'application de cet article.

Le MNE a précisé au Rapporteur que le comparateur d'offres était opérationnel : pour l'année 2020, 1,3 millions de consommateurs l'ont utilisé contre 650 000 l'année précédente, soit une hausse de 100 %. Pour le seul mois de janvier 2021, on dénombre déjà 143 000 visites environ. 1 300 consommateurs n'ayant accès à Internet ont demandé à bénéficier d'un envoi postal des résultats du comparateur d'offres.

Pour autant, un **décret** est encore attendu pour préciser les critères de tri du comparateur d'offres permettant de distinguer les différentes offres commerciales.

Sur ce point, le MNE a alerté le rapporteur sur le fait que « *certains critères prévus par le projet de décret - comme le recours à l'ARENH par exemple -, nécessitent des développements informatiques du comparateur, et donc des charges*¹ [...] Indépendamment des charges supplémentaires que cela peut occasionner, le médiateur souhaite informer attirer l'attention du Parlement sur le fait qu'un encadrement trop rigide du comparateur et la multiplication des informations devant être publiées risquent de nuire à la clarté et à la lisibilité des offres ».

De son côté, l'**Union française de l'électricité (UFE)** a indiqué au rapporteur qu'elle « *suit avec attention la mise en œuvre de l'article 66 de la loi "Énergie-Climat", notamment en ce qui concerne le décret relatif au comparateur d'offres [et] souhaite en particulier que soit retiré de ce texte le critère relatif au recours à l'ARENH pour les fournisseurs d'électricité* ».

Pour ce qui le concerne, le **Rapporteur appelle à préserver la clarté et limité le coût du comparateur d'offres ; pour autant, il estime nécessaire que cet outil distingue clairement les offres de marché qui relèveraient du nouveau dispositif des offres dynamiques**, dans un souci d'information et de protection des consommateurs.

Une campagne de communication grand public au sujet des offres dynamiques mériterait également d'être conduite, par la CRE et le MNE, afin d'en préciser leurs avantages et leurs inconvénients du point de vue des consommateurs, en particulier liés à la volatilité des prix.

¹ Selon le Médiateur national de l'énergie, le coût du comparateur d'offres a ainsi déjà doublé depuis 2020 car « le Médiateur a fait procéder à la refonte de ce comparateur, notamment pour renforcer la robustesse de son architecture d'hébergement ».

2. Les habilitations à légiférer par ordonnance

Au 1^{er} avril 2021, 12 ordonnances sur 15, soit 80 %, ont été prises mais 3 ordonnances sur 15, soit 20 %, ont été abandonnées.

a) Les ordonnances prévues

En ce qui concerne les habilitations à légiférer par ordonnance, les **5 articles, et 15 habilitations**, les prévoyant sont :

- l'**article 12** sur les mesures d'accompagnement des salariés dont l'emploi serait supprimé du fait de la fermeture des centrales à charbon d'ici à 2022, de même que des personnels portuaires et des salariés de l'ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

- l'**article 15** sur l'harmonisation, notamment dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, la notion de consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiments, ainsi que la définition du niveau excessif de cette consommation ;

- l'**article 39** sur l'adaptation de la législation liées à la transposition ou à l'entrée en vigueur des 4 directives¹ et 3 règlements² prévues par le Paquet européen « Une énergie propre pour tous » ou « Paquet d'hiver » ;

- l'**article 52** sur la définition de la terminologie et du cadre de soutien applicable à l'hydrogène, ainsi que la possibilité de son transport, son stockage et sa traçabilité ;

- l'**article 57** sur la réforme des procédures de règlements et de sanctions devant le comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II), ainsi que la possibilité d'une action devant les juridictions de la CRE et d'une transaction

¹ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ; Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ; Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique ; Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil ; Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE ; Règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité (refonte).

par son président pour le règlement des litiges liés au paiement de la contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III).

Les **délais de publication** des ordonnances, à compter de la publication de la loi¹, s'établissaient initialement à :

- **3 mois** pour un règlement² mentionné à l'article 39 ;
- **4 mois** pour la réforme de la CRE liée au contentieux du CSPE prévue au III de l'article 57 ;
- **6 mois** pour l'article 12, une directive³ visée à l'article 39 et les autres réformes de la CRE autorisées par le II de l'article 57 ;
- **8 mois** pour une directive⁴ prévue à l'article 39 ;
- **12 mois** pour deux directives⁵ et deux règlements⁶ issus de l'article 39 et l'article 52.

Le rapporteur relève que la crise de la Covid-19 a eu une incidence sur ces délais : en effet, la loi dite « d'urgence sanitaire »⁷ a étendu de 4 mois les délais dans lesquels le Gouvernement était habilité à légiférer par ordonnance, dès lors qu'ils n'avaient pas expiré à sa date de publication.

b) Les ordonnances prises

(1) Accompagnement des fermetures de centrales à charbon (article 12)

Une **ordonnance n° 2020-921 du 29 juillet 2020**⁸ a été publiée.

Elle a ouvert à ces salariés par les fermetures de centrales à charbon plusieurs mesures d'accompagnement social, variant selon leur situation :

¹ Ou de sa promulgation pour l'ordonnance prévue à l'article 12.

² Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.

³ Directive (UE) 2018/844 du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁴ Directive (UE) 2018/2002 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

⁵ Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁶ Règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité et abrogeant la directive 2005/89/CE et règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

⁷ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (Article 14).

⁸ Ordonnance n°2020-921 du 29 juillet 2020 portant diverses mesures d'accompagnement des salariés dans le cadre de la fermeture des centrales à charbon.

- tout d'abord, les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon peuvent bénéficier d'une allocation complémentaire au titre du congé de reclassement (article 4), d'un congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (article 6), d'une indemnité en cas de retour à l'emploi (article 8) et de prestations par une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emplois (articles 5 et 8) ;

- de leur côté, les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention peuvent disposer d'un congé spécifique de maintien dans l'emploi (article 24) et de l'appui de la cellule précitée (article 25) ;

- enfin, les salariés des entreprises appartenant à la chaîne de la sous-traitance des entreprises exploitant des centrales à charbon peuvent disposer des actions de la cellule susmentionnée (article 39).

Un **décret n° 2021-297 du 18 mars 2021** est venu préciser les conditions d'application de cette ordonnance.

Tout en saluant ces dispositions, nécessaires, **le rapporteur relève plusieurs difficultés :**

- en premier lieu, **la palette de dispositifs sociaux mis en place par l'État est moins importante que celle promise dans l'étude d'impact annexée à la loi « Énergie-Climat »**, qui prévoyait tout à la fois « *un abondement complémentaire au congé de reclassement [...] des primes de reclassement rapide ou des compléments temporaires de rémunération dans le cas d'un retour à l'emploi sur un emploi moins bien rémunéré que l'emploi initial [...] des aides à la mobilité géographique et à la formation ainsi que des cellules de reclassement* »¹ ;

- par ailleurs, **les mesures d'accompagnement social varient selon les entreprises des salariés**, ceux des entreprises sous-traitantes ne bénéficient que d'« *actions [...] d'une cellule d'accompagnement des démarches et de recherche d'emploi par anticipation* » dont les critères d'éligibilité, la durée d'application et les modalités de financement sont renvoyées à un décret ;

- **un autre point d'attention est la durée des dispositifs prévus : 12 à 18 mois pour le congé d'accompagnement des salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon (article 7), 24 à 30 mois pour le congé spécifique de maintien dans l'emploi pour les salariés des entreprises intervenant dans les ports et la manutention (article 25), une durée d'application du dispositif précisée par décret pour les actions de la cellule dont bénéficient les salariés des entreprises sous-traitantes (article 39).**

- en outre, **la participation de l'État est inégale selon les situations :**

- Pour les salariés des entreprises exploitant les centrales à charbon, l'État prend en charge l'allocation complémentaire

¹ Étude d'impact au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

au titre du congé de reclassement et le congé d'accompagnement spécifique de maintien dans l'emploi (articles 4 et 9), l'ancien employeur finançant un bilan dans le cadre du premier dispositif et la cellule d'accompagnement ainsi que ses actions dans le cadre du second (article 19) et le nouvel employeur 10 à 20% du congé d'accompagnement (article 15) ;

- Pour les salariés intervenant dans les ports et la manutention, l'État prend en charge le congé d'accompagnement spécifique pour le maintien de l'emploi (article 28), l'ancien employeur finançant une part correspondant à au moins 65 % de la rémunération et la cellule d'accompagnement ainsi que ses actions (articles 28 et 37) et le nouvel employeur 5 à 10 % du congé d'accompagnement (article 34) ;
- Pour les salariés des entreprises sous-traitantes, la participation de l'État au financement de la cellule et de ses actions est définie par décret (article 39).

- enfin, **il n'est fait aucune référence, ni au statut des salariés, ni aux territoires concernés**, dans cette ordonnance.

Au total, **le rapporteur fait observer que l'accompagnement social des fermetures de centrales à charbon est décevant au regard de l'encadrement adopté par le législateur** ; en effet, la commission des Affaires économiques du Sénat avait souhaité :

- **rappeler la responsabilité entière de l'État dans le financement des mesures d'accompagnement social**, dans la mesure où c'est lui qui a décidé la fermeture des centrales à charbon ;

- **mettre sur le même plan l'ensemble des salariés concernés** - ceux des entreprises exploitants les centrales à charbon, mais aussi des entreprises intervenants dans les ports et les docks et dans l'ensemble de la chaîne de sous-traitance ;

- **tenir compte du statut des salariés et des collectivités territoriales affectées**, dans la mise en œuvre de cet accompagnement social.

Sur ce dernier point, **le rapporteur regrette vivement que le Gouvernement ait refusé l'abondement, de plus de 40 M d'euros, de la sous-action du programme 174 *Énergie, climat, après-mines* dédié à la revitalisation des territoires, qu'il a fait adopté dans le cadre de l'examen des projets de lois de finances initiales pour 2020 et 2021.**

Enfin, **le rapporteur relève que la mise en œuvre de l'ordonnance doit faire l'objet d'une présentation par le Gouvernement, un an après sa mise en œuvre, devant les commissions compétences du Sénat et de l'Assemblée nationale** : il est donc crucial que cette présentation intervienne avant le 29 juillet 2021.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi « Climat-Résilience », le **Gouvernement a fait adopter à l'Assemblée nationale un amendement créant l'article additionnel 18 *ter*, qui vise à ratifier cette ordonnance.**

(2) Dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'énergie et du climat (2° et 3° du I article 39).

Une **ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020¹** a été prise.

Selon le rapport annexé à cette ordonnance², elle permet de « finaliser » la transposition de deux directives³ et de « débiter » celle d'une autre directive⁴, toutes issues du « Paquet d'hiver ».

En premier lieu, **cette ordonnance complète les obligations liées à la performance énergétique des bâtiments avec :**

- l'installation de systèmes d'automatisation et de contrôle dans les bâtiments tertiaires, neufs ou existants, et de systèmes de régulation automatique de la température, dans les bâtiments résidentiels ou tertiaires, neufs ou existants, lorsque cela est « *techniquement et économiquement réalisable* » (article 1^{er}) ;

- l'extension, aux systèmes de chauffage, des obligations d'inspection et d'entretien prévues pour les chaudières et les systèmes de climatisation (article 3).

En second lieu, **l'ordonnance renforce l'information des consommateurs d'énergie dans deux cas de figure :**

- d'une part, **elle institue dans le code de l'énergie un chapitre dédié aux « contrats d'abonnement à un réseau de chaleur ou de froid »**, qui garantit aux abonnés des modalités de facturation, un accès gratuit aux données de consommation, un droit de déconnexion et enfin, dans le cas d'un bâtiment résidentiel ou tertiaire, une évaluation de la consommation de chaleur et de froid et la transmission d'une note d'information sur ces données de consommation (article 2) ;

- d'autre part, **elle modifie loi sur les « copropriétés » du 10 juillet 1965⁵ et la loi sur les « rapports locatifs » du 6 juillet 1989⁶** pour

¹ Ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie et du climat.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-866 du 15 juillet 2020 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union dans le domaine de l'énergie et du climat.

³ Directive n° 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique et de la directive 2018/844 du 30 mai 2018 portant sur la performance énergétique des bâtiments.

⁴ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁵ Loi n° 65-557 du 10 juillet 1965 fixant le statut de la copropriété des immeubles bâtis.

⁶ Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986.

offrir aux locataires ou aux propriétaires d'un logement équipé d'un dispositif de mesure individualisée des consommations une note d'information de leur consommation, comportant une comparaison avec l'année précédente et un utilisateur moyen (articles 4 et 5)¹.

Le rapporteur salue la transposition de ces directives, en particulier celles liées à l'efficacité et à la performance énergétique des bâtiments, **qui complètera utilement les obligations d'inspection régulières et de contrôle automatisés des systèmes de chauffage et de ventilation.**

En revanche, **il s'interroge sur la brièveté de cette ordonnance, qui tient en 7 articles, contre une trentaine pour la première directive² et une quinzaine pour la seconde³.**

De plus, **il constate qu'un seul article de la directive sur les énergies renouvelables⁴ est transposé par cette ordonnance** : en l'espèce l'article 24 sur les réseaux de chaleur et de froid.

(3) Promotion de l'utilisation de l'énergie à partir de sources renouvelables (1^o et 4^o du I de l'article 39)

Outre l'ordonnance susmentionnée, **deux autres ordonnances ont été prises pour transposer la directive sur les énergies renouvelables⁵ issue du « Paquet d'hiver ».**

En premier lieu, **une ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021⁶ a été prise pour la transposition des articles 29 à 31 de cette directive⁷, c'est-à-dire ceux ayant trait aux critères de durabilité de la biomasse.**

Depuis lors, l'article L. 281-2 du code de l'énergie soumet l'ensemble des installations de production de bioénergies aux exigences de durabilité et de réduction d'émissions de GES, qu'elles bénéficient ou non d'une aide.

L'article L. 281-3 du même code précise que la comptabilisation de l'atteinte des objectifs et obligations fixés au niveau européen en matière

¹ Une information complémentaire est prévue à un rythme biannuel, puis mensuel, à compter du 1^{er} janvier 2022.

² Directive n° 2018/2002 du 11 décembre 2018 modifiant la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

³ Directive 2018/844 du 30 mai 2018 portant sur la performance énergétique des bâtiments.

⁴ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁵ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁶ Ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

⁷ Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-235 du 3 mars 2021 portant transposition du volet durabilité des bioénergies de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

d'énergies renouvelables ainsi que l'éligibilité à une aide sont conditionnés au respect des critères de durabilité et de réduction d'émissions de GES.

Pour autant, l'article L. 281-4 du même code prévoit des seuils de puissance d'installations (2 MW, 20 MW ou 19,5 GWh¹ selon les cas) en dessous desquels ces exigences ne s'appliquent pas.

Le rapporteur constate que la transposition de cette directive soulève des inquiétudes parmi les professionnels.

Le SER et FGR lui ont ainsi indiqué être préoccupés par la transposition des critères de la durabilité de la biomasse.

De son côté, Engie a précisé que *« le calcul des seuils et des références utilisées pour définir le potentiel de réduction des émissions de gaz à effet de serre des carburants et combustibles renouvelables qui pourraient finalement être retenus par l'administration font peser un risque majeure sur la filière du biométhane. Sans différenciation par usages (mobilité et combustibles) et en s'éloignant des critères proposés par la directive, la certification de pans entiers de la production renouvelable française sera impossible. »*

Tout en plaidant pour un haut niveau de durabilité des énergies renouvelables, **le rapporteur appelle à éviter d'introduire toute sur-transposition par rapport aux exigences européennes.**

Il plaide aussi pour évaluer l'impact de ces nouveaux critères sur les filières des énergies renouvelables, afin d'aider les professionnels à s'y conformer de manière rapide et optimale.

En second lieu, **une ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021²** a également été publiée.

Cette ordonnance est prise pour la transposition des autres dispositions de la directive sur les énergies renouvelables³.

Aux termes de cette ordonnance, l'article L. 311-20 du code de l'énergie institue un mécanisme de garantie d'origine pour l'électricité produite à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire ou par cogénération.

L'article L. 314-14 du même code prévoit l'inscription automatique sur le registre des garanties d'origine en matière d'électricité.

L'ordonnance facilite le recours aux garanties d'origine en ouvrant la possibilité :

¹ De pouvoir calorifique supérieur (PCS).

² Ordonnance n° 2021-236 du 3 mars 2021 portant transposition de diverses dispositions de la directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

³ Directive 2018/2001 du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

- aux exploitants des installations d'électricité ou de gaz renouvelable d'acheter les garanties d'origine de leurs installations avant ou après leur mise aux enchères (Articles L. 314-14 et L. 446-22 du code de l'énergie) ;

- groupements de communes sur lesquels est implanté une installation d'électricité ou de gaz renouvelable de pouvoir en bénéficier (Même articles) ;

- auto-producteurs d'électricité renouvelable de bénéficier des garanties d'origine de l'électricité autoconsommée (Article L. 314-15 du même code).

Cette ordonnance est aussi prise pour la transposition de l'article 16 de la directive sur le marché intérieur de l'électricité¹ issue du « *Paquet d'hiver* », qui concerne les communautés d'énergie renouvelable et les communautés énergétiques citoyennes.

Les articles L. 291-1 et L. 292-1 du même code définissent respectivement ces communautés.

Le rapporteur relève que l'ordonnance abroge certaines dispositions du code de l'énergie issues de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », par lesquelles il avait introduit ces notions en droit interne.

Plus grave, il constate que certaines dispositions protectrices, pour les consommateurs et les collectivités territoriales, qu'il avait introduites ont été supprimées par le Gouvernement.

L'absence d'activité commerciale ou professionnelle principale exercée par un membre d'une communauté énergétique renouvelable a bien été reprise.

Il en va de même de l'absence de détention ou d'exploitation du réseau de distribution de l'électricité et du gaz par une communauté énergétique renouvelable ou une communauté d'énergie citoyenne.

En revanche, l'ordonnance ouvre à ces communautés la possibilité à de créer, détenir ou gérer un réseau de chaleur ou de froid, après simple information de la collectivité territoriale AODE.

Or, l'article L. 315-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'article 40 de la loi « Energie-Climat », disposait qu'« *une communauté d'énergie renouvelable définie au même article L. 211-3-2 ou une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/ UE (refonte) ne peuvent détenir ou exploiter un réseau de distribution.* ».

¹ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

Par ailleurs, **l'encadrement des pouvoirs de décision de certaines entreprises au sein d'une communauté d'énergie citoyenne n'a pas été maintenu.**

En effet, l'article L. 211-3-3, issu de l'article 40 de la loi « Énergie-Climat », disposait que « *lorsqu'une entreprise participe à une communauté énergétique citoyenne mentionnée à l'article 16 de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE (refonte), elle ne peut disposer de pouvoirs de décision au sein de cette communauté si elle exerce une activité commerciale à grande échelle et si le secteur de l'énergie est son principal domaine d'activité économique.* »

Le rapporteur appelle le Gouvernement à réintroduire le cadrage des communautés énergétiques renouvelables et des communautés d'énergie citoyenne, issu des travaux du Sénat.

Complémentairement, les articles L. 315-1 et L. 315-2-2 du code de l'énergie, tels que modifiés par cette ordonnance, étendent les opérations d'autoconsommation :

- en assimilant à un autoconsommateur individuel l'opérateur d'une infrastructure de recharge ouverte au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables ;

- en étendant aux points de soutirage situés sur le réseau public de distribution d'électricité dans le cas d'une opération d'autoconsommation collective qualifiée d'« étendue » ;

Enfin, l'article L. 641-6 du code de l'énergie, dans sa rédaction issue de l'ordonnance précitée, est complétée par des objectifs d'énergie renouvelable pour le secteur des transports.

(4) Marché intérieur de l'électricité (4° du I et 3° du II de l'article 39)

Une **ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021¹** a été prise.

Selon le rapport annexé à cette ordonnance², elle permet de *transposer* » la directive sur le marché intérieur de l'électricité d'« adapter » la législation au règlement sur ce même marché³, tous deux issus du « Paquet d'hiver ».

¹ Ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2021-237 du 3 mars 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE, et mesures d'adaptation au règlement (UE) 2019/943 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur le marché intérieur de l'électricité.

³ Règlement (UE) 2019/943 sur le marché intérieur de l'électricité.

Ce rapport précise que l'ordonnance prévoit, en matière de fourniture d'électricité (chapitre Ier) :

- l'information des clients en cas de modification contractuelle relative à la détermination du prix ;

- la fourniture aux clients qui le demande d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

- l'extension de certaines dispositions relatives au contenu des factures et des contrats aux grands consommateurs

- la fourniture aux clients qui le demande d'une offre à tarification dynamique par les fournisseurs ayant plus de 200 000 clients ;

- la suppression du versement mutualisé.

S'agissant des réseaux d'électricité, l'ordonnance prévoit (chapitre II, III et V) :

- la facilitation du recours à la flexibilité par les gestionnaires de réseaux ;

- des mesures pour favoriser le développement du stockage ;

- l'obligation pour les gestionnaires de réseaux de distribution de réaliser un plan d'investissement ;

- l'extension aux réseaux fermés de distribution de toutes les obligations des réseaux publics.

Sur le plan de la sécurité d'approvisionnement, l'ordonnance prévoit (chapitre VII) :

- la modification du critère de sécurité d'approvisionnement fixé par le ministre chargé de l'énergie ;

- la suspension du fonctionnement du mécanisme de capacité pour une année du mécanisme de capacité par le ministre chargé de l'énergie ;

- l'exclusion du mécanisme de capacité de certaines installations en fonction de leurs émissions de GES.

Enfin, l'ordonnance interdit aux gestionnaires de réseaux de distribution (chapitre IV et V) :

- de détenir des installations de stockage.

- de gérer ou développer des bornes de recharge de véhicules électriques.

Le rapporteur relève que la transition d'une directive¹ du « Paquet d'hiver » suscite plusieurs craintes.

¹ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

D'une part, le MNE s'inquiète de « l'obligation qui va être faite aux fournisseurs d'électricité ayant plus de 200 000 clients de proposer des offres à tarifications dynamique » et souhaite que « les modalités de commercialisation et les risques d'augmentation des prix soient encadrés par le législateur, dans le but de protéger les consommateurs domestiques et les petits professionnels ».

D'autre part, la FNCCR s'étonne « du peu de place faite aux AODE propriétaires des ouvrages de distribution d'électricité et en charge de l'aménagement du territoire en tant qu'autorité organisatrice de la distribution de l'énergie, dans l'élaboration du plan d'investissements des réseaux ».

Ces critiques ne sont pas partagées par la CRE, qui a rendu un avis sur le projet d'ordonnance transposant la directive du 5 juin 2019¹.

Dans sa délibération du 17 décembre 2020², la CRE a émis des avis :

- favorables sur la majorité des articles, recommandant de « transposer le plus fidèlement possible les dispositions de la directive concernant les offres à tarification dynamique, la protection des consommateurs et le fonctionnement des marchés » ;

- défavorable sur plusieurs articles prévoyant des décrets, « qui viendraient encadrer inutilement les compétences directement octroyées à la CRE par la directive, par exemple sur les plans de développement des réseaux ou sur rôle des gestionnaires des réseaux de distribution (GRD) vis-à-vis de l'intégration de l'électromobilité dans le réseau électrique. »

Le rapporteur relève que, par un amendement adopté à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a introduit un article 22 bis au projet de loi « Climat-Résilience », ratifiant trois ordonnances précitées n° 2021-235, n° 2021-236 et n° 2021-237 du 3 mars 2021.

Il appelle à évaluer la mise en œuvre des « offres dynamiques » et associer AODE à l'élaboration du plan d'investissement des réseaux.

(5) Terminologie, production, transport, stockage, traçabilité de l'hydrogène et cadre de soutien à celui produit par électrolyse de l'eau à partir de sources renouvelable ou bas-carbone (article 52)

L'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021³ a été prise.

En préambule, le rapporteur que l'ordonnance prise par le Gouvernement va bien au-delà de l'habilitation ouverte par le législateur,

¹ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

² Délibération n°2020-313 du 17 décembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance portant transposition de la directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

³ Ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 relative à l'hydrogène.

relevant à ce titre qu'elle abroge purement et simplement plusieurs dispositions du code de l'énergie :

- la section 5 du chapitre VI du titre IV du livre IV du code de l'énergie sur « *les garanties d'origine* », créé par la loi « *Energie-Climat* », par lequel le législateur avait institué un dispositif de garanties d'origine pour le biogaz ;

- le chapitre VII du même titre sur « *les dispositions relatives à la vente d'hydrogène* », créé par l'article 30 de la loi « *Énergie-Climat* », par lequel le législateur avait institué un dispositif de garanties d'origine pour l'hydrogène d'origine renouvelable ;

- le II de l'article 30 de la loi « *Énergie-Climat* », qui prévoit l'application du critère du « *bilan carbone* » aux dispositifs de soutien « *publiés dans un délai de douze mois suivant l'application de la présente loi* ».

Si le rapporteur peut comprendre qu'une recodification du code de l'énergie ait rendu nécessaire la suppression des dispositions relatives au biogaz et à l'hydrogène introduites par le législateur, **il regrette cependant ces modifications par voie d'ordonnance de dispositions législatives récemment adoptées par le Parlement.**

Surtout, **il estime inacceptable la suppression**, au détour d'une ordonnance, **de la date d'application du critère du « bilan carbone »**, qui consitue un apport essentiel du Sénat aux appels d'offres lancés par le Gouvernement en matière d'énergies renouvelables.

Aucune recodification ne peut justifier cette suppression, qui est sans rapport avec l'habilitation à légiférer par ordonnance.

Interrogé sur ce point par le rapporteur, la DGEC a indiqué qu'il s'agit d'un « *toiletage* », précisant que « *le délai de 12 mois n'ayant plus ni sens ni portée en 2021* ».

Pour ce qui le concerne, **le rapporteur considère que la suppression de ce délai retire une garantie à l'application effective du critère du « bilan carbone »**, pourtant essentielle pour protéger nos industriels français et européens du dumping environnemental et, partant, relocaliser la chaîne de valeur des EnR.

S'agissant du contenu de l'ordonnance en tant que tel, **le rapporteur relève plusieurs observations.**

En premier lieu, **l'ordonnance donne une application à l'hydrogène** entendu comme « *le gaz composé, dans une proportion déterminée par arrêté du ministre chargé de l'énergie, de molécules de dihydrogène, obtenu après mise en œuvre d'un procédé industriel* ».

Plusieurs types d'hydrogène sont ainsi définis :

- l'hydrogène renouvelable, produit par électrolyse en utilisant de l'électricité issue de sources d'énergies renouvelables ou toute autre

technologie utilisant une ou plusieurs de ces sources et n'entrant pas en conflit avec d'autres usages et dont les émissions de GES sont inférieures ou égales à un seuil ;

- l'hydrogène bas-carbone, dont les émissions de GES sont inférieures ou égales au seuil prévu pour les énergies renouvelables sans pouvoir recevoir cette qualification faute d'en remplir les autres critères ;

- l'hydrogène carboné, n'étant ni renouvelable, ni bas-carbone ;

- l'hydrogène coproduit lors d'un procédé industriel, dont la fonction n'est pas d'obtenir cet hydrogène et qui est autocosommé¹.

En outre, un dispositif de soutien public est prévu pour l'hydrogène renouvelable et bas-carbone.

Dans ce cadre, **l'autorité administrative peut ouvrir à ces installations un dispositif de soutien** pour atteindre les objectifs énoncés au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie² (Article L. 812-2 du même code).

Ce soutien prend la forme d'une aide au fonctionnement ou d'une combinaison d'une aide à l'investissement et au fonctionnement.

Les candidats sont sélectionnés au terme d'une procédure de mise en concurrence en tenant compte de leur rentabilité économique, de leurs émissions de GES et de l'atteinte des objectifs de la politique énergétique nationale.

L'aide ainsi attribuée fait l'objet d'un contrat entre l'État et le bénéficiaire ou son mandant sur une durée maximale de 20 ans ; elle tient compte des autres aides financières ou fiscales et ne peut excéder un niveau raisonnable de rémunération des capitaux compte tenu des risques inhérents aux activités.

L'aide au fonctionnement fait l'objet de périodes d'expérimentation pour les petits et moyens projets ainsi que pour les filières non matures.

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, précise les conditions de ce dispositif de soutien.

Par ailleurs, l'ordonnance institue deux dispositifs de garantie, attestant du caractère renouvelable ou bas-carbone de l'hydrogène produit.

D'une part, l'hydrogène peut bénéficier d'une garantie de traçabilité si l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone n'est pas mélangé à un autre type d'hydrogène ou à un autre gaz entre sa production et sa consommation.

¹ Il est précisé que cet hydrogène est exclu de l'objectif de décarbonation énoncé au 10° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie.

² Qui vise à « développer l'hydrogène bas-carbone et renouvelable et ses usages industriels, énergétique et pour la mobilité, avec la perspective d'atteindre environ 20 à 40 % des consommations totales d'hydrogène et d'hydrogène industriel à l'horizon 2030 ».

D'autre part, il peut disposer d'une garantie d'origine si l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone est susceptible d'être mélangé entre sa production et sa consommation ou si la garantie émise est susceptible d'être cédée indépendamment de l'hydrogène produit.

Il est prévu que ces garanties de traçabilité ou d'origine ne puissent être :

- émises au-delà d'une pour chaque unité d'hydrogène produite correspondant à 1 MWh ;

- valables au-delà de 12 mois, l'utilisation d'une garantie valide pouvant être déclarée au-delà de six mois suivant l'expiration de la période de validité.

S'agissant des garanties d'origine, il est également prévu :

- qu'un organisme de gestion des garanties de production d'hydrogène soit désigné par l'autorité administrative pour assurer leur délivrance, leur transfert, leur annulation, leur suivi et leur contrôle, et tiennent notamment à jour un registre électronique national de ces garanties ;

- que les installations bénéficiant d'un contrat d'aide soit enregistrées d'office à ce registre par l'organisme de gestion et que les garanties d'origine associées soit d'office émises au bénéfice de l'Etat puis mises aux enchères ou transférées à titre gratuit, à la commune sur le territoire duquel est implantée l'installation qui en fait la demande ;

- que le ministre de l'énergie dispose de pouvoir d'enquêtes, de contrôle et de sanction administrative, dont une sanction pécuniaire à l'encontre de l'organisme de gestion ne pouvant excéder 10 % des frais de tenue du registre ou à l'encontre du demandeur à raison de 10 euros par équivalent en mégawattheure d'hydrogène produit ayant donné lieu à la délivrance de garanties.

Enfin, **l'ordonnance applique** :

- à l'hydrogène produit et consommé sur une même site, instantanément ou après une période de stockage, par un ou des producteurs et un ou des consommateurs liés entre eux, le cas échéant, au sein d'une personne morale, le droit des consommateurs à l'autoconsommation, le site d'autoproduction et les points d'expédition et de réception devant être précisés par voie réglementaire ;

- à la vente d'hydrogène renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel le chapitre V du titre IV du livre IV du code de l'énergie, tout en précisant que les activités de production et vente d'hydrogène renouvelable aux consommateurs finals « s'exercent au sein de marchés concurrentiels et ne sont pas régulés au titre du présent code » ;

- au transport et à la distribution d'hydrogène renouvelable assuré par les gestionnaires des réseaux de transport ou de distribution de gaz,

certaines dispositions prévues par les titres III et V du livre IV du code de l'énergie ;

- au stockage de l'hydrogène effectué dans des stockages de gaz combustible et de gaz naturel, les dispositions prévues pour les stockages souterrains par les titre I^{er} et III du livre II du code minier.

En second lieu, **l'ordonnance modifie le cadre existant relatif aux garanties d'origine du biogaz.**

Pour ce faire, elle crée un dispositif de « *garanties d'origine de gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel* » dont les « *garantie d'origine de biogaz* » ne sont plus qu'une sous-catégorie.

Le droit applicable reste globalement le même que celui adopté par l'article 50 de la loi « Énergie-Climat ».

Dans sa délibération du 24 septembre 2020¹, la CRE « *prend acte du projet d'ordonnance, qui reprend la distinction entre l'hydrogène renouvelable et l'hydrogène bas-carbone créée par la loi relative à l'énergie et au climat, alors que ces deux catégories contribueront de la même manière à l'objectif poursuivi, qui est la décarbonation de l'hydrogène.* »

Dans ce cadre, la CRE a émis plusieurs recommandations :

- appelant à pas distinguer l'hydrogène renouvelable de l'hydrogène bas-carbone dans le soutien public apporté et à appliquer les garanties d'origine prévue pour l'hydrogène renouvelable à l'hydrogène bas-carbone ;

- relevant la complexité de la juxtaposition de deux types de garanties de production d'hydrogène : les garanties de traçabilité et les garanties d'origine ;

- s'interrogeant sur la maturité de la filière hydrogène qui justifierait des contrats de gré à gré plutôt que des appels d'offres ;

- estimant nécessaire d'établir des critères de recevabilité et de sélection des offres objectifs, quantifiables et non-discriminatoires avec une prépondérance accordé au prix et la prise en compte de critères environnementaux ;

- considérant nécessaire de se prononcer sur l'ensemble du dispositif de soutien, en étant saisie pour avis du décret en Conseil d'État.

Interrogé par le rapporteur, la CRE a précisé qu'elle n'avait pas encore été formellement saisi des projets de décret et d'arrêté.

Au cours de son audition, **France Hydrogène constate qu'« un cadre de soutien à la production d'hydrogène renouvelable et d'hydrogène bas-carbone est créé par l'ordonnance », ce qui constituait une « demande forte de la filière ».**

¹ CRE, Délibération n°2020-231 du 24 septembre 2020 portant avis sur le projet d'ordonnance relative à l'hydrogène.

L'enjeu est de passer de 900 000 tonnes d'hydrogène fossile, aujourd'hui consommés dans l'industrie, à 6,5 GW en 2030, ce qui représente une multiplication par 1000.

Cet objectif est encore difficile d'atteinte car le coût de l'hydrogène fossile, produit par vaporeformage de gaz naturel, est de 1,5 euros par kilogramme, contre 3 fois plus cher pour l'hydrogène renouvelable ou bas-carbone.

Pour y contribuer, **France hydrogène a fait part de plusieurs points d'attention.**

Tout d'abord, **l'hydrogène bas-carbone, c'est-à-dire produit à partir de l'électricité nucléaire, « doit être en particulier encouragée et défendue à Bruxelles, où elle se heurte parfois à des visions divergentes ».**

Plus encore, **la définition du seuil en kg CO₂/kg H₂¹ doit être suivie avec attention car elle permettra « de distinguer ce qui relève de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone de l'hydrogène décarboné et fossile ».**

Autre point d'attention, tout comme la CRE, **France Hydrogène estime que « le terme d'hydrogène carboné pour qualifier un hydrogène produit par des EnR mais qui ne respecterait pas le seuil d'émission pose des difficultés sémantiques »** et que **« la création des garanties de traçabilités est pour le moment complexe et risque de générer des surcoûts ».**

De surcroît, **France Hydrogène plaide pour l'institution « d'un complément de rémunération à la production »** et rappelle qu'il n'existe pas de consensus parmi ses membres sur **« question de la séparation ou non des appels d'offres en hydrogène renouvelable et hydrogène bas-carbone ».**

Enfin, au-delà de l'ordonnance, **France Hydrogène appelle à ce que « les aspects liés au stockage et au transport et à la distribution d'hydrogène [soient] pleinement traités ».**

Le rapporteur estime nécessaire de réintroduire une date d'entrée en vigueur pour le critère du « bilan carbone », pour s'assurer de sa pleine application aux prochains appels d'offres.

Pour ce qui est de l'hydrogène, il partage le point de vue de la CRE quant à la nécessité de ne pas distinguer l'hydrogène renouvelable de l'hydrogène bas-carbone dans le soutien apporté à la filière, ainsi que la nécessité de défendre l'hydrogène bas-carbone dans le cadre des négociations européenne sur la « taxonomie verte ».

Plus encore, il appelle à corriger les scories de l'ordonnance en clarifiant la terminologie de l'hydrogène, en particulier l'« hydrogène carboné » et en articulant les dispositifs des « garanties de traçabilité » avec celle des « garanties d'origine ».

¹ Kilogramme de dioxyde de carbone par kilogramme d'hydrogène.

Au-delà de l'ordonnance, **il invite à étudier la faisabilité technique et l'opportunité économique d'instituer un dispositif de complément de rémunération relatif à la production d'hydrogène.**

Enfin, parce que le soutien à l'hydrogène ne pas exclusivement par des dispositifs de soutien, **il plaide pour traiter législativement les aspects liés au stockage, à la distribution et au transport de l'hydrogène.**

Sur ce dernier point, **le Rapporteur relève que l'article 21 du projet de loi « Climat & Résilience » comprend certaines dispositions liées au stockage de l'hydrogène.**

(6) Réforme du comité de règlement des différends et des sanctions (CoRDIS) au sein de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (II de l'article 57)

Une **ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020¹** a été prise.

Selon le rapport annexé au projet d'ordonnance², il s'est agir de modifier les procédures devant le CoRDIS, instance de règlement des différends de la CRE, afin « *d'assurer la garantie des secrets protégés par la loi et des données à caractère personnel dans le cadre des décisions rendues* » mais aussi « *d'inscrire dans la loi pour plus de sécurité juridique [...] en matière de règlement des différends la pratique décisionnelle du CoRDIS depuis plus de dix ans, conforté par la jurisprudence administrative et judiciaire* ».

Pour ce faire, **cette ordonnance a précisé les règles relatives :**

- à la vacance ou l'empêchement du président du CoRDIS (article 2) ;

- à la délibération du CoRDIS à la majorité de ses membres avec un départage par son président (article 3) ;

- au caractère contradictoire de l'instruction et de la procédure (article 4) ;

- au caractère public des audiences (article 4) ;

- aux modalités de désignation de la personne chargée de l'instruction, de demande de renseignement ou de production d'information ou d'observation, de mise en demeure et de notification des griefs (article 8) ;

- à l'exécution, la notification et à la publication des décisions (article 6), y compris de sanctions (article 16) ;

¹ Ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

² Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2020-891 du 22 juillet 2020 relative aux procédures du comité de règlement des différends et des sanctions de la Commission de régulation de l'énergie.

- à l'absence de mise en demeure préalable à une sanction au manquement des dispositions prévues par un règlement du 25 octobre 2011¹ concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'électricité (article 8) ou découlant l'absence de conformité à une mise en demeure ou de la production de renseignements incomplets ou erronés (article 13) ;

- aux modalités de saisine du CoRDIS en cas d'absence de conformité à une décision (article 12) ;

- à la possibilité pour la personne mise en cause de consulter le dossier et de formuler des observations avant le prononcé des sanctions (article 14) ;

- à l'impossibilité pour le CoRDIS de se saisir de fait remontant à plus de 3 ans (article 15) ;

- à la constatation des infractions par des agents disposant de pouvoirs d'enquête (article 17).

Plus substantiellement, **cette ordonnance a codifié plusieurs procédures importantes :**

- l'interdiction, pour le membre désigné, chargé de l'instruction, de participer au délibéré, y compris lorsqu'aucune mise n'a été prononcée (article 4) ;

- l'application, aux procédures du CoRDIS, des règles générales de prescription extinctives, prévues par le code civil (article 5) ;

- la possibilité, pour le président de la CRE et du CoRDIS, de former un pourvoi en cassation contre un arrêt de la cour d'appel de Paris ayant annulé ou réformé une décision (article 7).

Sollicitée par le rapporteur, **la CRE a indiqué que l'ordonnance « apporte un certain nombre de modifications et de clarifications des procédures applicables devant le comité », « permet de garantir la continuité de fonctionnement du comité en prévoyant les situations de vacance de sa présidence ou d'empêchement du président » et « clarifie les procédures suivies devant le CoRDIS en précisant les conditions de sa saisine, le déroulement des échanges contradictoires, le rôle du membre désigné en charge de l'instruction des demandes de sanction et les modalités du délibéré. »**

Pour autant, **la CRE a insisté sur « la mise en cohérence des textes réglementaires avec les dispositions législatives », un décret en Conseil d'État devant notamment préciser les modalités :**

- de détermination des astreintes ;

¹ Règlement (UE) n° 1227/2011 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2011 concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie ou tout autre manquement de nature à porter gravement atteinte au fonctionnement du marché de l'énergie (Articles 3, 4, 5, 8, 9 et 15).

- de désignation du membre désigné (en matière de sanction) et du rapporteur ;

- d'adoption des décisions de clôture de l'instruction par le membre désigné lorsque la partie mise en cause se conforme à la mise en demeure ;

- de prise de certains actes de procédure du CoRDiS comme la possibilité pour le président du comité de rejeter sans instruction une demande de sanction qui serait manifestement irrecevable ou ne relèverait manifestement pas de la compétence du comité.

- du pourvoi en cassation.

S'il juge ces évolutions positives, **le rapporteur rappelle que la réglementation applicable aux procédures devant le CoRDiS offrait déjà un cadre juridique protecteur, avant cette réforme législative.**

Surtout, **il regrette que le Gouvernement ait refusé, à l'occasion de l'examen du projet de loi « Énergie-Climat », sa proposition d'inscrire directement dans la loi, en lieu et place de l'habitation à légiférer par ordonnance, l'interdiction pour le membre chargé de l'instruction de participer au délibéré, y compris dans le cas où aucune : cela aurait permis d'avancer plus rapidement sur ce sujet d'importance sur le plan de la sécurité juridique.**

(7) Contribution au service public de l'électricité (CSPE) (III de l'article 57)

Une **ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020¹** a été prise.

Cette ordonnance permet au président de la CRE (Article 1) :

- d'une part, de transiger pour mettre un terme aux litiges nés d'une demande de remboursement partiel du paiement de la CSPE au titre de années 2019 à 2015, à proportion des parts des recettes affectées à d'autres fins que celles environnementales ;

- d'autre part, d'engager le paiement des sommes correspondantes.

Le montant des conventions transactionnelles de plus d'1 M d'euros, de même que la méthodologie applicable, sont soumis pour avis à un comité ministériel de transaction (même article).

Une plate-forme électronique est destinée à permettre le dépôt par les contribuables des demandes de remboursement partiel (Article 3).

Par ailleurs, un **décret n° 2020-1320 du 30 octobre 2020** est venu préciser les modalités de remboursement.

À la demande du rapporteur, la CRE a indiqué que « *l'avis du Comité Ministériel de Transaction (CMT) sur les modalités de remboursement prévues par la*

¹ Ordonnance n° 2020-161 du 26 février 2020 relative au règlement transactionnel par le président de la Commission de régulation de l'énergie du remboursement de la contribution au service public de l'électricité.

CRE a été officiellement rendu le 18 février » et que « la CRE va pouvoir procéder à l'instruction des dossiers. »

Pour autant, il faudra que la CRE dispose à la fois, des moyens requis – 55 000 demandes de restitution ayant été déposées devant elle et 15 000 litiges étant pendants devant le Tribunal administratif de Paris – et des financements nécessaire – le risque financier pour l'État étant évalué entre 1 Md d'euros pour le Gouvernement et 5 Mds d'euros pour l'Assemblée nationale¹.

c) *Les ordonnances abandonnées*

- (1) Harmonisation, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie, de la notion de consommation énergétique des bâtiments et de la définition du niveau excessif de cette consommation (article 15)

Interrogée par le rapporteur, la DHUP a indiqué que l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi « Énergie-Climat » « *ne sera pas publiée* ».

Pour rappel, cet article autorisait le Gouvernement à prendre « *toutes mesures relevant du domaine de la loi permettant de définir et d'harmoniser, dans le code de la construction et de l'habitation et le code de l'énergie ainsi que dans l'ensemble des dispositions législatives relatives à la consommation énergétique des bâtiments ou parties de bâtiment à usage d'habitation, la notion de bâtiment ou partie de bâtiment à consommation énergétique excessive exprimée en énergie primaire et en énergie finale et prenant en compte la zone climatique et l'altitude* ».

Le fait que cette notion soit exprimée « *en énergie primaire et en énergie finale* » et tiennent compte « *la zone climatique et l'altitude* » avait été fixé d'un commun d'accord entre le Sénat et l'Assemblée nationale – mais aussi le Gouvernement.

Or, le Gouvernement a, depuis lors, soumis à consultation, du 20 février au 15 mars 2021, trois projets arrêtés relatifs au diagnostic de performance énergétique (DPE)², c'est-à-dire le document d'information fourni à l'acquéreur ou au locataire par le vendeur ou le bailleur présentant une estimation de la consommation d'énergie et des émissions de gaz à effet de serre du logement (exprimé en 5 catégories A à G) ; ces projets prévoient ainsi que « *les seuils des étiquettes traduisant la performance énergétique sont*

¹ Rapport pour avis n°141 présenté au nom de la commission des Affaires économiques sur le projet de loi de finances, adopté par l'Assemblée nationale, pour 2020 (Tome II – Écologie, Développement et mobilité durables) par M. le Daniel GREMILLET, pp. 46 et 47.

² Projet d'arrêté relatif au diagnostic de performance énergétique pour les bâtiments ou parties de bâtiments à usage d'habitation en France métropolitaine ; Projet d'arrêté modifiant diverses dispositions relatives au diagnostic de performance énergétique Projet d'arrêté relatif aux méthodes et procédures applicables au diagnostic de performance énergétique et aux logiciels l'établissant.

désormais calculés en fonction de deux facteurs : l'énergie primaire et les émissions de gaz à effet de serre »¹.

Pour justifier cette évolution, la DHUP a fait observer :

- **la nécessaire compatibilité de « l'énergie finale » avec la nouvelle directive sur la performance énergétique des bâtiments²**, en cours de transposition, qui prévoit que « pour exprimer la performance énergétique d'un bâtiment, les États membres peuvent définir des indicateurs numériques supplémentaires d'utilisation d'énergie primaire totale, non renouvelable et renouvelable, ainsi que d'émission de gaz à effet de serre produit en kg d'équivalent CO₂/(m²/an) » ;

- **la complexité des critiques de « la zone climatique » et de « altitude ».**

Dans ce contexte, l'habilitation à légiférer par ordonnance précitée ne peut plus être utilisée puisqu'elle fait référence à « l'énergie finale » ainsi qu'à « la zone climatique et l'altitude ».

Un autre argument avancé par la DHUP est que la réforme du DPE a été décalée par décret³ du 1^{er} janvier au 1^{er} juillet 2021, en application de la loi relative à « diverses dispositions relatives à la crise sanitaire » du 17 juin 2020⁴.

Or, **la date d'expiration de l'habilitation**, fixée à un an après la promulgation de la loi, et décalée de 4 mois par la loi dite d'« urgence sanitaire »⁵, **est désormais au 8 mars 2021**, soit bien avant l'entrée en vigueur du DPE.

Au total, selon la DHUP, « du fait de la nécessaire coordination entre le DPE et la définition des logements à consommation énergétique excessive et des arbitrages rendus en février 2021, l'ordonnance prévue par l'article 15 de la loi "Énergie-Climat" ne sera pas publiée ».

La DHUP a précisé que « en lieu et place de cette ordonnance, une ordonnance de toilettage est inscrite dans le projet de loi Climat et Résilience ».

C'est notamment l'objet de l'article 45 de ce projet de loi.

¹ Note de présentation de la Consultation sur les projets d'arrêtés relatifs au diagnostic de performance énergétique des logements, 17 février 2021, p. 3.

² Point 2 bis de la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments tel que modifié par la directive (UE) 2018/844 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

³ Décret n° 2020-1609 du 17 décembre 2020 relatif au diagnostic de performance énergétique et à l'affichage des informations relatives à la consommation d'énergie des logements dans les annonces et les baux immobiliers.

⁴ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (Article 31).

⁵ Loi n°2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (Article 14).

Le Rapporteur comprend que la crise de la Covid-19 ait nécessité des délais pour la modification de législation applicable à la performance des bâtiments : il rappelle à cet égard qu'il avait, aux côtés de MM. les Sénateurs Roland COURTEAU et Daniel DUBOIS, appelé au report de l'entrée en vigueur de la réforme du DPE, dans le cadre de sa *Feuille de route pour une relance bas-carbone*¹, publiée le 7 juin 2020².

En revanche, il regrette que le Gouvernement ait changé de position sur l'opportunité d'introduire dans la législation les notions d' « énergie primaire », de « zone climatique » et d' « altitude ».

- (2) Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et règlement (UE) et règlement (UE) 2019/941 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 sur la préparation aux risques dans le secteur de l'électricité (article 39)

À la demande du rapporteur, la DGEC précisé que les ordonnances prévues par les 1° et 2° du II de l'article 39 ne « *seront pas publiées* » car il n'y a pas « *besoin de mesures d'adaptation du droit interne* ».

Le rapporteur s'étonne que le Gouvernement renonce à légiférer sur ces deux points, rappelant qu'il avait indiqué, dans étude d'impact annexée au projet de loi « Énergie-Climat », que « *l'application des règlements nécessitera également des modifications législatives* »³.

3. Les demandes de remise de rapports

Au 1^{er} avril 2021, 1 rapport sur 6, soit 17 %, a été formellement remis par le Gouvernement au Parlement.

a) Rapports devant être transmis par le Gouvernement

La loi « Énergie-Climat » prévoit la remise de **6 rapports** par le Gouvernement au Parlement :

- un rapport sur **les incidences positives et négatives du projet de loi de finances pour 2020 sur le réchauffement climatique**, étudiant l'opportunité de reconduire annuellement l'exercice, avant le 1^{er} octobre 2019 (Article 9) ;

¹ En effet, la mesure 17 de cette Feuille de route prévoyait d' « *appliquer un "moratoire" sur les nouvelles normes pour accompagner la reprise, en reportant effectivement l'entrée en vigueur de la réforme du DPE.* »

² Rapport d'information n°535 fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat sur le plan de relance de la commission des affaires économiques. Tome IV – Énergie. « *Pour une relance bas-carbone : résilience, compétitivité, solidarité* », par MM. Daniel GREMILLET, Daniel DUBOIS et Roland COURTEAU, pp. 26 et 27.

³ Étude d'impact au projet de loi relatif à l'énergie et au climat.

- un rapport sur l'atteinte des objectifs de rénovation énergétique figurant au 7° du I de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui dispose que l'ensemble du parc immobilier doit être aux normes « *bâtiments basse consommation* » (BBC) à l'horizon 2050, en menant une politique de rénovation concernant majoritairement les ménages aux revenus modestes, avant le 1^{er} juillet de chaque année (Article 25) ;

- un rapport sur les modalités de prise en compte des externalités positives du biogaz dans la détermination des conditions d'achat ou du complément de rémunération, avant le 1^{er} septembre 2020 (Article 53) ;

- un rapport concernant la contribution des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et des schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires aux politiques de transition écologique et énergétique (SRADDET), dans un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi (Article 68) ;

- un rapport sur les dispositifs de valorisation et d'incitation envisageables pour la séquestration du carbone par les massifs forestiers et le bois qui en est issu dans le cadre d'une gestion dynamique et durable, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (Article 69).

L'article 26 de la loi « *Énergie-Climat* » modifie par ailleurs le rapport évaluant l'impact environnemental des pétroles bruts raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France, prévu par l'article 8 de la loi « Hydrocarbures », du 30 décembre 2017¹ :

- en étendant son champ à la proposition de pistes de modulation des garanties octroyées par l'État en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de sources fossiles en fonction de leur impact environnemental ;

- en décalant sa date de remise du 31 décembre 2018 au 31 septembre 2019.

Un rapport a été formellement remis au Parlement : sur les pistes de modulation des garanties publics pour le commerce extérieur, le 5 novembre 2019.

Les 5 autres ne l'ont pas été, ce que regrette vivement la commission, puisque 4 rapports sur 6, soit deux tiers d'entre eux, auraient déjà dû être transmis.

Cependant, s'agissant du rapport prévu à l'article 4, il faut préciser que l'Inspection générale des finances (IGF) et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ont publié un rapport intitulé *Green Budgeting : proposition de méthode pour une budgétisation environnementale*, le 25 septembre 2019.

¹ Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement (Article 8).

Par ailleurs, pour ce qui concerne l'article 26, il faut indiquer que le Gouvernement a remis un rapport intitulé *Plan climat pour les financements export*, en application de l'article 201 de la loi de finances pour 2020¹.

b) Les rapports devant être transmis par d'autres autorités

Loi « Énergie-Climat » prévoit la remise de rapports de la part, non seulement du Gouvernement, mais aussi de la part d'autorités.

D'une part, le HCC doit remettre annuellement **un rapport sur le respect des trajectoires définies par les budgets carbone et la SNBC, la mise en œuvre et l'efficacité des politiques et mesures décidées par l'Etat et les collectivités territoriales ainsi que l'impact socio-économique de ces différentes politiques** (Article 10).

Le HCC a publié un rapport annuel² pour 2019, en juin 2019, et un autre pour 2020³, en juillet 2020.

D'une part, la CRE⁴ doit publier

- annuellement **un rapport sur l'état d'avancement des expérimentations portant sur les conditions d'accès et d'utilisation des réseaux et installations pour déployer des technologies ou des services innovants en faveur de la transition énergétique et des réseaux et infrastructures intelligents** (Article 61) ;

- six mois avant le 1^{er} janvier 2022 et le 1^{er} janvier 2025 puis tous les cinq ans, **un rapport évaluant le dispositif des tarifs réglementés de vente d'électricité (TRV)**⁵ (Article L. 337-9 du code de l'énergie) (Article 64) ;

- chaque trimestre d'**un rapport sur le fonctionnement des marchés de gaz et d'électricité** (Article L. 134-15-1 du code de l'énergie) (Article 66).

La CRE a publié un rapport portant sur *Le Fonctionnement des marchés de détail français de l'électricité et du gaz naturel*, en novembre 2020.

4. Les mesures à effet différé

Pour autant, il faut indiquer qu'une dizaine de mesures de la loi « Énergie-Climat », soit 18 % du texte, ont un effet différé.

a) La planification énergétique et climatique

Dans le domaine de la **planification énergétique et climatique** :

¹ Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 (article 201).

² Haut Conseil pour le climat (HCC), *Agir en cohérence avec nos ambitions*, juin 2019.

³ Haut Conseil pour le climat (HCC), *Redresser le cap, relancer notre ambition*, juillet 2020.

⁴ Pour mémoire, on relèvera que le HCC doit également remettre un rapport annuel (Article L. 132-4 du code de l'environnement, tel que créé par l'article 10 de la loi « Énergie-Climat »).

⁵ Ce rapport devant également être publié selon les mêmes modalités par l'Autorité de la concurrence.

- la « **loi quinquennale** » déterminera les objectifs et fixera les priorités d'action de la politique énergétique nationale tous les cinq ans, **à compter du 1^{er} juillet 2023** (Article L. 100-1 A du code de l'énergie, tel que créé par l'article 2 de la loi) ;

- une « **feuille de route de la rénovation énergétique des bâtiments** » complétera la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) publiées **après le 31 décembre 2022** (Article L. 141-1 du code de l'énergie, tel que modifié par l'article 5 de la loi) ;

- des indicateurs portant sur l'« **empreinte carbone de la France** » et le « **budget carbone spécifique au transport international** » seront intégrés aux stratégies nationales bas-carbone (SNBC) publiées **après ce même délai** (Article L. 222-1 B du code de l'environnement, tel que modifié par les articles 3 et 8 de la loi).

- *S'agissant des obligations applicables aux entreprises et collectivités :*

- les « **plans de transition pour réduire les émissions de gaz à effet de serre** » entreront en vigueur pour certaines entreprises et collectivités **dans un délai d'un an suivant la publication de la loi** (Article L. 229-25 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 28 de la loi) ;

- les sociétés de gestion de portefeuille et certains investisseurs institutionnels devront intégrer **une information relative aux risques associés au changement climatique et liés à la biodiversité** dans leur politique de durabilité, **à compter de l'entrée en vigueur d'un règlement européen**¹ (Article L. 533-22-1 du code monétaire et financier, tel que modifié par l'article 29 de la loi).

- *En matière de régulation du secteur de l'énergie :*

- le critère du « **bilan carbone** » devra être pris en compte parmi les critères d'éligibilité ou de notation des projets de production d'électricité à partir d'énergies renouvelables ou de biogaz dans le cadre des procédures de mises en concurrence **dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi** (Article L. 314-1 A et L. 446-1 A du code de l'énergie, tels qu'institués par l'article 30 de la loi) ;

- la réforme des **garanties d'origine du biogaz** devra intervenir **dans ce même délai** (Articles L. 446-18 à L. 446-23 du code de l'énergie, tel que créés par l'article 50 de la loi) ;

- celle relative au **classement des réseaux** devra être réalisée **avant le 1^{er} janvier 2022** (Article L. 712-1 du code de l'énergie, tel que modifié par l'article 55 de la loi) ;

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341.

- de leurs côtés, les dispositifs de **fourniture de dernier recours et de dernier secours d'électricité de gaz naturel** seront applicables au **1^{er} juillet 2023** (Articles L. 443-9-2 et L. 443-9-3 du code de l'énergie, tel que créés par l'article 63 de la loi).

b) La rénovation et l'efficacité énergétiques

Enfin, dans le domaine du logement :

- les logements décents devront répondre à **seuil maximal de consommation d'énergie finale par mètre carré et par an, à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023** (Article 6 de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986, tel que modifié par l'article 17 de la loi) ;

- dans les zones dites « tendues », les adaptations particulières prévues pour les logements ne s'appliqueront plus à ceux d'entre eux ayant **une consommation énergétique primaire supérieure ou égale à 331 kilowattheures (KWh) par mètre carré et par an, à compter du 1^{er} janvier 2021** (Article 18 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée, tel que modifié par l'article 19 de la loi) ;

- le diagnostic de performance énergétique (DPE) devra être **exprimé en énergie primaire et finale et comprendre le montant des dépenses théoriques de l'ensemble des usages, à compter du 1^{er} janvier 2022** (Article L. 134-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 20 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 précitée) ;

- la consommation énergétique des bâtiments ne pourra excéder 330 KWh d'énergie primaire par mètre carré et par an pour certains bâtiments à usage d'habitation **à compter du 1^{er} juillet 2028** et pour certaines copropriétés **à compter du 1^{er} juillet 2033** (Art. L. 111-10-4-1 du code de la construction et de l'habitation, tel que modifié par l'article 22 de la loi).

5. Les mesures déléguées

Quelques mesures d'application des dispositions de la loi « Énergie-Climat » déléguées à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont mentionnées ci-après.

a) Le Haut Conseil pour le climat (HCC)

Délégués au fond à la commission de l'Aménagement du territoire et du développement durable, les **articles 9 à 11** ont donné une assise législative au HCC, à l'article L. 132-4 du code de l'environnement notamment.

Les deux décrets prévus par cet article, relatifs aux modalités d'organisation et de fonctionnement du HCC et à la désignation de ses

membres, préexistaient à cette loi ; il s'agit des **décrets n° 2019-439 du 14 mai 2019 et du 24 juin 2019.**

b) La réforme de l'Autorité environnementale (AE)

Délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'**article 31** précise que l'autorité environnementale et celle chargée de l'examen au cas par cas d'un projet ne doivent pas se trouver dans une situation donnant lieu à conflit d'intérêts, les conditions de mise en œuvre de cette disposition étant précisées par décret.

Sur cette base a été pris un **décret n° 2020-844 du 3 juillet 2020** relatif à l'autorité environnementale et à l'autorité chargée de l'examen au cas par cas, qui fait actuellement l'objet d'un recours.

B. LOI N° 2017-1839 DU 30 DÉCEMBRE 2017 METTANT FIN À LA RECHERCHE AINSI QU'À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET À L'ENVIRONNEMENT

La loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017, dite « *Hydrocarbures* », a prévu **l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures sur le territoire national d'ici à 2040** ainsi que d'autres mesures afférentes à l'énergie (régulation de l'accès au stockage souterrain de gaz naturel, encadrement de la pratique dite du « *commissionnement* », évolution des règles de raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer)

Sur 28 articles, **10 étaient directement applicables et 13 dispositions sur 18 le sont devenues avec la publication des décrets et arrêtés nécessaires.**

Trois ans après la publication de cette loi, **17 mesures réglementaires sur 23 ont été prises, 1 ordonnance a été publiée, sur 1 article et 3 habilitations prévus, et 2 rapports sur 4 ont été transmis au Parlement par le Gouvernement.**

Le taux d'application de cette loi est donc de 74 % pour les mesures réglementaires, 50 % pour les ordonnances¹ et 50 % pour les rapports.

Sur l'année écoulée, **aucune évolution réglementaire substantielle n'est intervenue.**

Par ailleurs, **2 autres mesures réglementaires, portant sur le raccordement des installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer, sont encore en attente.**

¹ Ce taux de 50 % résulte du fait que deux thématiques sur quatre de l'article d'habilitation (article 12) sont effectivement couvertes par l'ordonnance prise.

S'agissant des **ordonnances**, si une ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018 a bien été publiée en matière de gaz naturel pour modifier les missions et obligations des gestionnaires, fournisseurs et opérateurs et définir les règles relatives au délestage de la consommation, elle ne comporte aucune disposition sur la contractualisation des capacités interruptibles ou la modification des tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution applicables aux sites fortement consommateurs (2° et 3° du IV de l'article 12).

Enfin, pour ce qui est des **demandes de rapports**, si celui sur l'impact environnemental des hydrocarbures est pour partie satisfait, un autre sur la prise en compte des objectifs de développement durable n'a pas été remis.

1. Les mesures d'application réglementaires

Sur l'année écoulée, **aucune évolution réglementaire substantielle n'est intervenue**.

Pour autant, **5 mesures d'application, dont 3 sans justification compréhensible¹**, sont encore attendue.

Le décret, prévu par l'article 9, déterminant **le mode de calcul de l'intensité des émissions de GES des hydrocarbures importés** que les sociétés importatrices doivent rendre publique annuellement, n'a pas été pris.

La publication de ce décret se heurte à des difficultés méthodologiques.

S'agissant de l'article 12, le décret en Conseil d'État précisant **les conditions dans lesquelles les fournisseurs de gaz naturel sont tenus d'assurer la continuité de la fourniture de leurs clients** (article L. 443-8-1 du code de l'énergie) est manquant.

Cependant, ainsi que l'a relevé la commission l'an passé, cette obligation est d'ores et déjà prévue par les articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'énergie, institués par le décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 et codifiés par un décret n° 2015-1823 du 30 décembre 2015.

Pour ce qui concerne l'article 15, si un décret n° 2018-222 du 30 mars 2018 a fixé **le barème d'indemnisation prévu pour les installations de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelable implantées en mer** (articles L. 342-3 et L. 342-7-1 du code de l'énergie), deux mesures d'application réglementaires sont toujours attendues :

- d'une part, comme l'a souligné la commission l'an passé, le décret précité n'a pas fixé de **montant maximal par installation** en cas de dépassement du délai de raccordement au réseau d'électricité (4^{ème} alinéa de l'article L. 342-3 du code de l'énergie) ;

¹ Ces trois mesures d'application sont celles relatives aux articles 9 et 15.

- d'autre part, l'arrêté définissant le pourcentage et le montant des indemnités dont est redevable **le gestionnaire du réseau en cas de retard ou de limitation de production du fait d'une avarie ou d'un dysfonctionnement des ouvrages de raccordement** n'a pas été publié (4° de l'article L. 341-2 du même code).

Quant à l'article 19, si un **arrêté du 1^{er} juin 2018** a conditionné la distribution du carburants B10 à celle du carburant B7 dans les stations-service jusqu'en 2025, aucun arrêté n'a été pris s'agissant de la distribution de carburants pour les véhicules et engins roulants ne pouvant être facilitant modifiés et ne fonctionnant qu'avec ces carburants (articles L. 651-2 et L. 651-3 du code de l'énergie).

Aucun carburant justifiant la publication de ce second arrêté n'a été identifié.

2. Les habilitations à légiférer par ordonnance

Pour ce qui concerne les ordonnances prévues par la loi « *Hydrocarbures* », **seul 1 texte, sur 1 article et 3 habilitations**, a été pris.

En effet, l'article 12 (IV) de cette loi a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de douze mois suivant sa promulgation, pour :

-°modifier les missions et les obligations incombant aux gestionnaires de réseaux de transport, aux fournisseurs, aux opérateurs d'infrastructures de stockage et de terminaux méthaniers (1°) ;

-°permettre la contractualisation de capacités interruptibles par les gestionnaires des réseaux de distribution, en rendant optionnelle la compensation financière versée aux consommateurs finals interruptibles (2°) ;

-°définir les règles relatives au délestage de la consommation de gaz naturel et modifier les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel applicables aux sites fortement consommateurs (3°).

Or, comme relevé par la commission l'an passé, l'**ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018**, ne comprend aucune disposition sur le mécanisme d'interruptibilité (2°) ni les tarifs d'utilisation des réseaux (3°)¹.

¹ En revanche, cette ordonnance comporte bien des dispositions relatives aux missions et obligations des gestionnaires, fournisseurs et opérateurs (1°) et au délestage de la consommation (2°).

3. Les demandes de remise de rapports

À ce stade, **seuls 2 des 4 rapports** prévus par la loi « *Hydrocarbures* » ont été remis par le Gouvernement au Parlement.

Ont ainsi été transmis les rapports mentionnés :

- à l'article 10, sur les concours de l'État en soutien aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures à l'international, le 9 octobre 2019 ;

- à l'article 7, sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par la fin des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ainsi que sur la reconversion des territoires concernés, le 10 avril 2019.

Sont encore attendus les rapports prévus :

- à l'article 8, sur l'impact environnemental des pétroles bruts et raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France ;

- à l'article 22, sur la prise en compte des objectifs de développement durable, en particulier des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air, lors de l'attribution des marchés publics.

Tous deux devaient être remis avant la fin du mois de décembre 2018 mais leur élaboration a échoué sur des difficultés méthodologiques.

Depuis lors, l'article 26 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », a modifié l'article 8 de la loi « *Hydrocarbures* » :

- en décalant la date de remise du rapport sur l'impact environnemental des hydrocarbures précité du 31 décembre 2018 au 30 septembre 2019 ;

- en prévoyant que ce rapport « *propose des pistes de modulation des garanties octroyées par l'État en soutien aux exportations de biens et services utilisés à des fins de production d'énergie à partir de ressources fossiles en fonction de leur impact environnemental* ».

Si le rapport précité sur l'impact environnemental n'a, en tant que tel, pas été remis, deux rapports connexes ont toutefois été publiés :

- un rapport relatif aux **propositions de pistes de modulation des garanties publiques pour le commerce extérieur**, le 31 octobre 2019 ;

- un rapport sur la **stratégie climat du Gouvernement pour les financements export public**, le 13 octobre 2020.

C. LOI N° 2017-227 DU 24 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-1019 DU 27 JUILLET 2016 RELATIVE À L'AUTOCONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ ET N° 2016-1059 DU 3 AOÛT 2016 RELATIVE À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET VISANT À ADAPTER CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ET AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES

La loi n°2017-227 du 24 février 2017, dite « *Autoconsommation* », a introduit plusieurs modifications importantes pour le fonctionnement :

- du **système électrique** (définition du cadre légal des opérations d'autoconsommation individuelle ou collective, institution de garanties d'origine pour l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelable, réduction des coûts de raccordement de ces installations aux réseaux publics de distribution d'électricité, régime d'indemnisation spécifique au raccordement de ces installations implantées en mer) ;

- et du **système gazier** (réduction des coûts de raccordement des installations de production de biogaz aux réseaux publics de transport de gaz, régime de compensation spécifique aux opérateurs de stockage de gaz souterrain).

Composée de 20 articles, la loi « *Autoconsommation* » du 24 février 2017 est totalement applicable : **6 articles étaient directement applicables et 13 le sont devenus par la publication des décrets ou arrêtés nécessaires.**

Sur l'année écoulée, **les modifications apportées à ses mesures d'application réglementaires sont demeurées marginales : elles n'ont concerné qu'1 décret.**

Pour autant, la loi « *Autoconsommation* » a été modifiée par la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dite « *Hydrocarbures* », et la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « *Énergie-Climat* », qui ont rendu 3 articles obsolètes ; selon toute vraisemblance, un décret pris en application de la loi « *Autoconsommation* » devra en outre évoluer pour tenir compte de la loi « *Énergie-Climat* ».

1. Des mesures d'application réglementaires modifiées marginalement depuis le dernier exercice de contrôle

Depuis le dernier exercice de contrôle, **une modification a été apportée aux dispositions d'application réglementaires de la loi « *Autoconsommation* ».**

Le décret n° 2020-1313 du 29 octobre 2020 a ainsi modifié le décret n° 2016-348 relatif au projet de conversion du réseau de gaz naturel à bas pouvoir calorifique dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de

la Somme, de l'Oise et de l'Aisne, mentionné à l'article 16 de la loi « *Autoconsommation* ».

2. Des modifications législatives ou réglementaires induites par des lois postérieures à la loi « *Autoconsommation* »

Plusieurs **dispositions législatives ou réglementaires issues de la loi « *Autoconsommation* »** ont été modifiées ou vont l'être par des textes ultérieurs.

a) Les modifications induites par la loi « Hydrocarbures »

L'article 16 de la loi « *Autoconsommation* » a prévu la **compensation aux opérateurs de stockage de gaz naturel des coûts induits**, selon des modalités précisées par un décret pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) (second alinéa de l'article L. 431-6-1 du code de l'énergie).

Depuis lors, **une compensation a été instituée pour les opérateurs de l'ensemble des infrastructures de stockage garantissant la sécurité d'approvisionnement**, par l'article 12 de loi « *Hydrocarbures* » (articles L. 421-3-1 et L. 452-1 du même code notamment).

Comme l'a relevé la commission l'an dernier, la seule installation concernée par l'opération de conversion dans le nord de la France du réseau de gaz naturel B au H, situé à Gournay, bénéficie de ce second dispositif.

Cependant, le cadre réglementaire afférent au premier dispositif a été rénové, avec la publication du **décret n° 2020-1313 du 29 octobre 2020** précité.

Par ailleurs, loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 (Article 183) a prévu l'institution d'un **chèque conversion** pour permettre aux propriétaires d'un appareil ou d'un équipement gaziers, situés dans une commune concernée par l'opération de conversion, d'acquitter tout ou partie du coût induit par leur remplacement.

Institué par un amendement du Gouvernement, sous-amendé par Daniel Gremillet, rapporteur pour avis de la commission sur les crédits « Énergie », ce dispositif avait été demandé dès l'examen du projet de loi « *Autoconsommation* ».

Dans l'attente du déploiement du chèque conversion, l'article précité a prévu que des **aides financières** soient mises en œuvre par les gestionnaires des réseaux de distribution de gaz naturel ; le montant de l'aide ainsi que la nature des appareils ou équipements ont été précisés par un **décret n° 2019-114 du 20 février 2019** tandis que les communes concernées ont été définies par un **arrêté du 20 février 2019 modifié par un autre du 6 décembre 2019**.

On dénombre 31 communes dans le Nord – dont 22 ajoutées par ce dernier arrêté –, 12 dans le Pas-de-Calais et 3 dans la Somme.

b) Les modifications induites par la loi « Énergie-Climat »

S'agissant des opérations d'autoconsommation, le cadre légal défini par la loi « *Autoconsommation* » (articles 8 à 11) a été profondément modifié par la loi « *Énergie-Climat* » (articles 40 et 41) :

- d'une part, cette dernière loi a modifié la définition des opérations d'autoconsommation individuelle (article L. 315-1 du code de l'énergie) et collective (article L. 315-2 du même code), introduisant d'ailleurs la catégorie d'opération de consommation collective dite « *étendue* », ce qui a rendu obsolètes les articles 8 et 9 de la loi « *Autoconsommation* » ;

- d'une part, la loi « *Énergie-Climat* » a institué les « *communautés énergétiques renouvelables* » (article L. 211-3-2 du même code) qui devront être prises en compte par le décret pris en application de l'article L. 315-4 du code de l'énergie, tel qu'introduit par l'article 10 de la loi « *Autoconsommation* », répartissant la production autoconsommée entre les consommateurs finals.

Il est donc probable que le décret d'application actuel de cet article – **le décret n° 2017-676 du 28 avril 2017** – doive être modifié sur ce second point.

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

Regroupant 215 articles, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015, dite de « *Transition énergétique* », a fixé de nouveaux objectifs énergétiques et climatiques, en instituant notamment des obligations en matière de rénovation énergétique.

Cinq ans après la publication de cette loi, **97 % des mesures d'application ont été prises.**

Pour autant, **sont encore attendues 1 mesure d'application** – sur l'expérimentation d'un **complément de rémunération** pour certains projets ou filières (article 104) –, **ainsi que 4 rapports** – sur la **stratégie nationale en faveur de la maîtrise de l'énergie** dans le parc de bâtiments (article 4), la mise en place d'un **mécanisme financier visant à inciter ou pénaliser les propriétaires de biens selon leur performance énergétique** (article 14), le regroupement de financements au sein d'un **fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique** (article 19), les aides **fiscales à l'installation de filtres à particules sur les dispositifs de chauffage au bois** pour les particuliers (article 21).

Sur l'année écoulée, **4 décrets ont été modifiés** (sur les obligations d'économies d'énergie, les concessions hydroélectriques, les tarifs d'accès aux réseaux publics de distribution et de transport d'électricité et les projets

de conversion du réseau de gaz naturel à bas pouvoir calorifique) **et 1 arrêté a été remplacé** (sur le chèque énergie).

Enfin, pas moins de **7 articles de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat », auront nécessairement un impact sur les mesures prises en application de la loi de « Transition énergétique »,** notamment pour ce qui concerne la PPE et la SNBC mais aussi les certificats d'économies d'énergie (C2E) ou certaines obligations d'information en matière de consommation ou d'investissement.

1. Les dispositions relatives au bâtiment

Rappelons que **deux mesures réglementaires** initialement requises pour appliquer le volet logement ne sont **plus attendues en raison de l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « ELAN ».**

Tel est le cas des dispositions de l'article 11 relatif au **carnet numérique**. L'article 182 de la loi ELAN, a entièrement réécrit les dispositions relatives au carnet numérique. Cette disposition de la loi est en conséquence aujourd'hui obsolète.

Il en va de même s'agissant de la **réglementation thermique RT 2018** visée à l'article 14. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique qui devait intervenir en 2018 est reportée à 2020 en application de l'article 181 de la loi ELAN. Elle est donc également obsolète.

Par ailleurs, les deux mesures qui étaient encore en attente d'application (article 28 – afficheurs déportés) sont devenues obsolètes du fait de leur abrogation par l'article 13 de la loi « Énergie-Climat », qui a modifié l'article L. 124-5 du code de l'énergie afin de supprimer toute référence aux dispositifs déportés et de remplacer l'obligation d'affichage par une obligation d'accès aux données. L'UFC-Que Choisir a d'ailleurs été débouté par le Conseil d'État, dans un arrêt du 23 novembre 2019, de sa demande de faire adopter les arrêtés attendus.

Ces observations étant faites, **l'ensemble des dispositions relatives au bâtiment sont donc désormais applicables dans la loi.**

2. Les dispositions relatives à l'énergie

Les **principales évolutions réglementaires** intervenues depuis le dernier exercice de contrôle sont les suivantes.

a) *Plusieurs mesures d'application ont évolué*

(1) Les modifications de décrets et d'arrêtés

Sur l'année écoulée, **aucune mesure d'application nouvelle substantielle n'a été prise.**

En revanche, **4 dispositions réglementaires ont été modifiées :**

- les modalités d'application des obligations d'économies d'énergie, prévues par l'article 30 de la loi de « *Transition énergétique* », ont évolué : les **décrets n°2019-1320 du 9 décembre 2019** et **n° 2020-655 du 29 mai 2020** et l'**arrêté du 11 mars 2021**, pris en application de l'article 36 de la loi « *Énergie-Climat* », ont modifié le décret n° 2015-1825 du 30 décembre 2015 et les arrêtés des 29 décembre 2014 et 15 février 2017 ;

- le **décret n° 2020-1027 du 11 août 2020** a modifié le **décret n°2016-530 du 27 avril 2019** s'agissant des concessions hydroélectriques, mentionnées aux articles 116 et 118 de la loi de « *Transition énergétique* » ;

- le **décret n° 2021-420 du 10 avril 2021** a fait évoluer les **décrets n°2016-141 et n° 2017-308 du 9 mars 2017** sur les réductions de tarifs d'accès aux réseaux publics de distribution ou de transport d'électricité, prévues aux articles 156 et 157 de cette même loi ;

- le **décret n° 2020-1313 du 29 octobre 2020** a modifié le **décret n°2016-348 du 23 mars 2016** relatif au projet de conversion du réseau de gaz naturel à bas pouvoir calorifique dans les départements du Nord, du Pas-de-Calais, de la Somme, de l'Oise et de l'Aisne, visé à l'article 164 de cette même loi.

(2) La prolongation d'une expérimentation

Sur l'année écoulée, **une expérimentation a été poursuivie.**

L'an passé, **une expérimentation avait été prolongée**, comme la loi de « *Transition énergétique* » l'y autorise.

L'article 199 de cette loi prévoit en effet l'expérimentation, sur une période de quatre ans, renouvelable une fois, de la possibilité pour les collectivités territoriales et leurs établissements de mettre en place, en association avec les producteurs et les consommateurs, un service local de flexibilité sur une portion du réseau public de distribution d'électricité.

Les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation ont été précisées par un **décret n° 2016-704 du 30 mai 2016.**

Par un **arrêté du 5 août 2019**, cette expérimentation a été prolongée de quatre ans à compter du 17 août 2019.

(3) Les abrogations de décrets et d'arrêtés

Sur l'année écoulée, **1 arrêté a été abrogé.**

En effet, l'**arrêté du 26 décembre 2018** a été remplacé par l'**arrêté du 24 février 2021** afférent au chèque énergie, institué par l'article 201 de la loi de « *Transition énergétique* ».

Il s'ajoute aux 3 autres dispositions réglementaires qui avaient été abrogées l'an passé.

Tout d'abord, pour ce qui concerne les offres au public de titres financiers, un **décret n° 2019-1097 du 28 octobre 2019** a abrogé l'article R. 314-71 du code de l'énergie, créé par le décret n° 2016-1272 du 29 septembre 2016 : selon l'objet du décret modificatif, il s'agit de supprimer des dispositions « *devenues inutiles* », compte tenu de l'entrée en vigueur du règlement européen sur les offres au public du 14 juin 2017¹.

Par ailleurs, en application de l'article 10 de la loi « *Énergie-Climat* », le Haut Conseil pour le climat (HCC) s'est substitué au Conseil national d'experts pour la transition énergétique (CNTE), créé par l'article 177 de la loi de « *Transition énergétique* », instituant ainsi les articles L. 132-4 et L. 132-5 du code de l'environnement en lieu et place de l'article L. 145-1 du code de l'énergie.

Cette évolution législative a eu deux contreparties réglementaires :

- le **décret n° 2019-439 du 14 mai 2019 relatif au Haut Conseil pour le climat a abrogé le décret n° 2015-1222 du 2 octobre 2015** relatif au comité d'experts pour la transition énergétique ;

- l'**arrêté du 21 juin 2016** portant nomination de membres du Conseil national de la transition écologique est devenu sans objet avec la publication du **décret du 24 juin 2019** portant nomination du président et des membres du Haut Conseil pour le climat.

b) Une mesure d'application est encore attendue

Parmi les dispositions relatives à l'énergie, une seule reste inapplicable : l'**expérimentation du complément de rémunération** pour les petits et moyens projets, ainsi que pour les filières non matures, figurant à l'article L. 314-20 du code de l'énergie (article 104).

En effet, l'arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie devant déterminer les modalités d'application de cet article n'a pas été pris.

c) Plusieurs mesures d'application sont susceptibles d'évoluer

Cinq ans après la publication de la loi de « *Transition énergétique* », les **évolutions législatives intervenues dans l'intervalle augurent de modifications importantes sur le plan réglementaire.**

¹ Règlement (UE) 2017/1129 du Parlement européen et du Conseil du 14 juin 2017 concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières ou en vue de l'admission de valeurs mobilières à la négociation sur un marché réglementé, et abrogeant la directive 2003/71/CE.

La loi « *Énergie-Climat* » va en effet entraîner les modifications ci-après.

En premier lieu, les articles 1^{er} et 5 de cette loi prévoient de compléter la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) d'une « *feuille de route de la rénovation énergétique* » et d'un « *volet quantifiant les gisements d'énergies renouvelables par filière* », après le 31 décembre 2022.

Dans le même ordre d'idées, ses articles 3 et 8 prévoient d'intégrer à la stratégie nationale bas-carbone (SNBC) des indicateurs relatifs à « *l'empreinte carbone de la France* » et au « *budget carbone spécifique au transport international* », après cette même date.

À compter du 1^{er} juillet 2023, les objectifs et les priorités d'action de la politique énergétique nationale seront déterminés dans une « *loi quinquennale* », créée à l'article L. 100-1 A du code de l'énergie par l'article 2 de cette loi, avec lesquels devront être compatibles l'ensemble des documents règlementaires, dont la PPE et la SNBC¹.

En outre, cette loi définira les niveaux minimal et maximal des certificats d'économie d'énergie (C2E), fixés actuellement par un décret en application des articles L. 221-1 du code de l'énergie et suivants.

Ce nouveau schéma, voulu par le Parlement, et singulièrement le Sénat, pour restaurer la primauté du Parlement dans les domaines de l'énergie et du climat, aura des répercussions inévitables sur les dispositions règlementaires afférentes à la PPE, à la SNBC et aux C2E.

En second lieu, comme évoqué plus haut, l'article 13 de la loi « *Énergie-Climat* » a assoupli les modalités de mise en œuvre des afficheurs déportés, pour permettre aux fournisseurs d'électricité et de gaz de mettre à la disposition des consommateurs des données de consommation sans

¹ Dans le détail, les documents règlementaires sont les suivants :

- La programmation pluriannuelle de l'énergie (Article L. 141-1 du code de l'énergie).
- Le plafond national des émissions de gaz à effet de serre, dénommé " budget carbone " (Article L. 222-1 A du code de l'environnement).
- La stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, dénommée " stratégie bas-carbone ", ainsi que les plafonds indicatifs des émissions de gaz à effet de serre dénommés " empreinte carbone de la France " et " budget carbone spécifique au transport international " (Article L. 222-1 B du code de l'environnement).
- Le plan national intégré en matière d'énergie et de climat et la stratégie à long terme, mentionnés respectivement aux articles 3 et 15 du règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) n° 663/2009 et (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/ CE, 98/70/ CE, 2009/31/ CE, 2009/73/ CE, 2010/31/ UE, 2012/27/ UE et 2013/30/ UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/ CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013 du Parlement européen et du Conseil.
- La stratégie de rénovation à long terme, mentionnée à l'article 2 bis de la directive 2010/31/ UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments.

nécessairement recourir à un « *dispositif déporté* » (article L. 124-5 du code de l'énergie).

Sur l'année écoulée, le **décret n° 2020-1763 du 30 décembre 2020** a modifié l'article R. 124-16 du code de l'énergie, pour remplacer la référence à ce « *dispositif déporté* » par celle à un « *système de transmission* » : la commission se félicite de cette évolution, qu'elle avait appelé de ses vœux l'an passé.

Pour autant, elle relève qu'une évolution du même ordre est toujours nécessaire à l'article D. 124-17 du même code, tel qu'il résulte du décret n°2016-1618 du 29 novembre 2016.

Enfin, l'article 29 de la loi « *Énergie-Climat* » a complété les critères environnementaux, sociaux et de gouvernance (ESG) applicables aux sociétés de gestion de portefeuille et à certains investisseurs institutionnels, en prévoyant qu'ils intègrent une information relative aux risques associés au changement climatique et liés à la biodiversité dans leur politique de durabilité, à compter de l'entrée en vigueur d'un règlement européen¹ (article L. 533-22-1 du code monétaire et financier).

Aussi les modalités d'application réglementaires découlant de cette obligation d'information devront-elles évoluer avant cette date.

3. Les demandes de remise de rapports

Enfin, **sur les 26 rapports attendus**, un est devenu sans objet ² et **14 ont été remis jusqu'à présent**.

Parmi les articles relevant de la compétence de la commission des Affaires économiques, **4 rapports n'ont toujours pas été transmis** :

- le rapport quinquennal détaillant la **stratégie nationale à l'échéance 2050** pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire (article 4). Selon les informations indiquées par la DHUP, la remise de ce rapport est **adossée à la remise d'un rapport à la Commission européenne** portant sur un sujet proche³. Il devait être **transmis en mars 2017** ;

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil sur la publication d'informations relatives aux investissements durables et aux risques en matière de durabilité et modifiant la directive (UE) 2016/2341.

² Rapport sur la « compensation carbone » prévu à l'article 162, sans objet depuis la création du dispositif par l'article 68 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

³ Sur l'année écoulée, la Stratégie à long-terme de la France en matière de rénovation énergétique, qui doit être élaborée en application de l'article 2 bis de la directive 2012/27/UE du parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE, a été remise à la Commission européenne.

- le rapport sur la mise en place d'un **mécanisme financier visant à inciter, via un bonus**, les propriétaires dont le bien atteint des objectifs de performance énergétique supérieurs à un référentiel d'économie d'énergie minimale à déterminer, **et à pénaliser, via un malus**, ceux dont le bien présente des performances énergétiques inférieures à ce référentiel (article 14). Ce rapport devait être remis **avant le 17 août 2016** ;

- le rapport faisant état de l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes, de l'opportunité de leur regroupement au sein d'un **fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique** et des modalités d'instauration d'un tel fonds (article 19). Ce rapport devait être remis **avant le 17 février 2016**. Les ministres chargés de l'environnement et du logement ont toutefois confié au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) une mission sur la mise en place de ce fonds concourant à la lutte contre la précarité énergétique dont les conclusions ne sont pas encore connues ;

- le rapport sur **l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules** sur l'installation de chauffage au bois pour les particuliers (article 21). Ce rapport devait être remis **avant le 17 août 2016**.

V. AUTRES LOIS

A. LOI N° 2019-486 DU 22 MAI 2019 RELATIVE À LA CROISSANCE ET LA TRANSFORMATION DES ENTREPRISES

1. Articles relevant du suivi de la commission des affaires économiques

Plusieurs articles suivis par la commission des affaires économiques n'appelaient pas de mesure réglementaire d'application. C'est notamment le cas des articles 140 et 151, relatifs à l'évolution des seuils minimaux de détention publique des sociétés ENGIE et La Poste.

Les articles 40, 153 et 174, d'application directe, **prévoient la remise de rapports au Parlement** relatifs respectivement à la situation des entrepreneurs, à la protection des intérêts économiques de la Nation, et à l'évaluation des labels RSE.

L'article 216, lui aussi d'application directe, est une **habilitation à légiférer par ordonnance pour appliquer en droit interne le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (GES) de l'Union européenne**. Cette ordonnance a bien été prise, ainsi que la plupart de ses mesures d'application.

Au 31 mars 2021, la grande majorité des dispositions de la loi PACTE suivies par la commission des affaires économiques qui

attendaient des mesures réglementaires d'application sont applicables. En effet, 47 mesures réglementaires ont été publiées sur les 49 attendues pour les articles dont le suivi relève de la commission des affaires économiques, soit un taux de mise en application de 96 %.

Quelques arrêtés sont encore attendus, en application des articles 144 relatif aux plateformes industrielles ou à l'article 154 relatifs aux actions spécifiques par exemple, sans pour autant empêcher les articles de s'appliquer.

En revanche, **l'article 171 reste inapplicable à défaut de décret d'application, que le Gouvernement refuse de prendre, à l'encontre de la volonté du législateur.**

Le Gouvernement a également largement dépassé les délais de remise au Parlement des rapports prévus par la loi : si les rapports relatifs à la protection des intérêts économiques de la Nation (article 153) et à l'évaluation des labels RSE (article 174) ont été remis, avec un an et demi et un an de retard respectivement, le rapport relatif à la situation des entrepreneurs n'a toujours pas été transmis. **Leur contenu n'est en outre pas toujours conforme** aux dispositions de la loi.

Enfin, **l'impact de la crise sanitaire et économique liée à l'épidémie de Covid-19 sur la mise en œuvre des mesures législatives votées est à souligner.** Plusieurs mesures, telles que la mise en place du guichet unique (article 1^{er}), la réforme du régime de volontariat international en entreprise (article 14), ont vu leur entrée en vigueur décalée dans le temps ; tandis que certains dispositifs réformés par la loi PACTE ont connu de nouvelles évolutions peu de temps après, comme en témoigne le renforcement et l'élargissement du contrôle des investissements étrangers (article 152).

a) La grande majorité des dispositions sont applicables, bien que quelques arrêtés n'aient pas encore été pris

Au 31 mars 2021, la majorité des mesures d'application portant sur les articles relevant du suivi de la commission des affaires économiques ont été prises, comme la commission en faisait déjà le constat lors du précédent bilan d'application de la loi PACTE.

Plusieurs mesures nouvelles ont été prises depuis mars 2020, en particulier les **décrets d'application des articles 1^{er}, 40 et 42** de ladite loi, relatifs à la mise en place d'un **organisme unique pour les formalités d'entreprises, aux chambres de commerce et d'industrie** et à l'organisation du **réseau des chambres des métiers et de l'artisanat**.

• **Organisme unique chargé des formalités administratives des entreprises et articulation de ce dernier avec les missions du réseau des chambres de commerce et d'industrie (article 1^{er})**

L'article 1^{er} prévoit le remplacement des centres de formalités des entreprises (CFE), au nombre de sept (CCI, mais aussi Urssaf, CMA, selon l'activité exercée), par un guichet unique. L'objectif de cette disposition législative est de simplifier la création d'entreprise en concentrant les différentes formalités (création, modification de la situation, cessation d'activité, etc.) en un seul organisme. Pour ce faire, une section 4, intitulée « *Des formalités administratives des entreprises* », est créée par la loi au sein du code de commerce.

Aux termes de cet article, toute entreprise se conforme à l'obligation de déclarer sa création, la modification de sa situation ou la cessation de ses activités auprès d'une administration, d'une personne ou d'un organisme compétent par le dépôt d'un seul dossier comportant les déclarations qu'elle est tenue d'effectuer.

Au demeurant, une entreprise ne peut désormais plus être tenue d'indiquer un numéro d'identification autre que le numéro unique, dont les conditions d'attribution sont par ailleurs renvoyées à un décret (de même que celles relatives à l'identifiant spécifique pouvant être utilisé à titre complémentaire pour certaines activités soumises à autorisation préalable).

Outre les deux décrets susmentionnés, un décret en Conseil d'État est prévu afin de :

- désigner l'organisme unique et de définir les conditions de dépôt du dossier ainsi que les modalités d'accompagnement et d'assistance des entreprises par les organismes consulaires et par l'organisme unique ;
- préciser les modalités de vérification du dossier ;
- décrire les conditions de transmission des informations collectées par l'organisme unique aux administrations, aux personnes ou aux organismes compétents ;

L'article 1^{er} de la loi Pacte prévoit également qu'un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles les CCI territoriales et départementales d'Ile-de-France reçoivent de l'organisme unique les informations nécessaires à l'exercice de leurs missions, permettant notamment d'identifier les entreprises de leur circonscription et d'entrer en contact avec celles-ci.

Cet article prévoit, enfin, une entrée en vigueur de ses dispositions à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} janvier 2023. Ce décret doit par ailleurs définir les modalités transitoires mises en œuvre à compter de la mise en place de l'organisme, cette dernière devant intervenir au plus tard le 1^{er} janvier 2021.

Si le décret n° 2020-946 du 30 juillet 2020 relatif à la désignation de l'Institut national de la propriété industrielle en tant qu'organisme unique mentionné à l'article 1er de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la

croissance et la transformation des entreprises a bien été publié dans les délais prévus par la loi, désignant ce faisant l'INPI comme organisme unique auprès duquel déposer par voie électronique le dossier de création, modification ou cessation d'activité, la crise sanitaire a retardé la publication des autres décrets nécessaires à la mise en place du guichet unique.

Le **décret n° 2021-300 du 18 mars 2021 portant application de l'article 1^{er} de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises et introduction de diverses mesures applicables aux formalités incombant aux entreprises** prévoit en effet une entrée en vigueur du guichet unique au **1^{er} avril 2021**, soit 4 mois après la date prévue par la loi.

Les articles du décret sont par ailleurs classés selon leur période d'application :

Les 21 premiers articles sont applicables du 1^{er} avril 2021 au 31 décembre 2022, conformément au VIII de l'article 1^{er} de la loi Pacte qui prévoyait l'édiction de mesures transitoires ;

Les articles 22 à 46 sont applicables à compter du 1^{er} janvier 2023 ;

Les articles 47, 48 et 49 sont les dispositions finales.

Parmi les mesures transitoires, le décret prévoit la mise en place d'un service informatique dénommé « *guichet électronique des formalités des entreprises* », qui permet aux déclarants d'établir leur dossier unique, de transmettre leur dossier aux administrations compétentes et d'acquitter, le cas échéant, les frais afférents à ces formalités. Ce service pourra par ailleurs interroger le répertoire national d'identification des personnes physiques afin d'avoir confirmation que les éléments déclarés sont exacts.

Le décret précise par ailleurs :

les modalités techniques relatives aux échanges d'informations entre le déclarant et le service d'une part, et entre le service et les organismes destinataires des déclarations d'autre part : accusé de réception électronique, paiement de frais au profit de l'autorité compétente, échanges entre greffier et service informatique (art. 2) ;

l'accès des CCI aux données du service informatique (art. 5), notamment dans leur mission de contrôle des prestataires de services.

- L'article 23 du décret décrit les modalités de mise en œuvre, à compter du 1^{er} janvier 2023, du guichet unique électronique des formalités d'entreprises. Il devra notamment permettre aux déclarants de bénéficier d'une information sur le suivi et le délai prévisible de traitement de leur dossier, d'avoir accès aux informations relatives à la reconnaissance des qualifications professionnelles, à l'exercice des activités de service, et accès aux formalités de constitution des sociétés. Il précise également les pièces nécessaires à la constitution du dossier unique, les informations à fournir

pour l'immatriculation au sein des registres d'entreprises, le régime applicable aux signatures électroniques et à la conservation des données personnelles, les modalités d'information du déclarant des difficultés techniques concernant l'envoi de son dossier, l'assistance gratuite au déclarant.

- Indemnité supplémentaire des volontaires internationaux en entreprise (article 14)

Comme indiqué dans le rapport d'application des lois publié en 2020, le **décret n° 2019-749 du 19 juillet 2019** relatif à l'indemnité supplémentaire versée aux volontaires internationaux en entreprise a appliqué la clarification des modalités de **dérogation au taux uniforme d'indemnisation supplémentaire des volontaires internationaux en entreprise et en administration** introduite par la loi Pacte.

Toutefois, en raison de la crise économique liée à la pandémie de coronavirus, **l'article 21 de l'ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a repoussé d'un an l'entrée en vigueur de cette réforme, qui prendra donc effet à compter du 23 mai 2021.** Les services du ministère de l'Économie et des Finances ont indiqué que « *l'entrée en vigueur de la convergence au 23 mai 2020 se serait accompagnée d'un surcoût économique pour les entreprises utilisatrices du dispositif, estimé à 11 millions d'euros environ* », qui aurait pu fragiliser encore davantage les entreprises déjà impactées par la crise liée au coronavirus ainsi que le dispositif même de volontariat international.

Par coordination, un **décret n° 2021-263 du 10 mars 2021 modifiant le décret n° 2000-1159 du 30 novembre 2000 pris pour l'application des dispositions du code du service national relatives aux volontariats civils** a également décalé l'échéance d'entrée en vigueur d'un an.

- Adaptation de l'offre de service des chambres de commerce et d'industrie (article 40)

L'article 40 complète et sécurise juridiquement plusieurs aspects relatifs au processus de transformation entamé par le réseau des chambres de commerce et d'industrie depuis plusieurs années. Il **élargit les missions des CCI, renforce les prérogatives de CCI France**, ouvre au réseau la **faculté d'employer des personnels de droit privé**, procède à de multiples **coordinations juridiques** et modifie le mode de **désignation des juges du tribunal de commerce**.

L'article requiert pour son application la publication de **7 décrets en Conseil d'Etat** :

- **afin de déterminer les conditions dans lesquelles** les chambres de commerce et d'industrie territoriales et départementales d'Ile-de-France procèdent au **recrutement des personnels nécessaires**

au bon fonctionnement de leurs missions opérationnelles et gèrent leur situation personnelle ;

- afin de déterminer les conditions dans lesquelles les chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR) recrutent les **personnels de droit privé** et les affectent auprès des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), mettent à disposition des CCIT les agents publics après avis de leur président et gèrent leur situation conventionnelle et contractuelle ou statutaire ;
- afin de fixer les conditions dans lesquelles sont **soumis à un agrément les conventions et accords collectifs applicables aux personnels des CCI** négociés par CCI France lorsqu'ils ont un impact sur les rémunérations ;
- afin de fixer les **adaptations et les exceptions aux dispositions du code du travail relatives aux relations collectives de travail** et à celles relatives à la santé et à la sécurité au travail rendues nécessaires du fait des règles d'ordre public et des principes généraux qui sont applicables aux agents de droit public des CCI ;

Ces 4 mesures sont contenues dans le **décret n° 2019-1317 du 9 décembre 2019 relatif à l'organisation et au fonctionnement des chambres de commerce et d'industrie.**

- Afin de fixer les **modalités d'application par une CCI employeur des dispositions relatives à la rupture de la relation de travail** prévues par le statut du personnel administratif des CCI dans le cas où un agent public refuserait le contrat de droit privé ou l'engagement de droit public qui lui serait proposé à la suite de la reprise de tout ou partie de l'activité d'une CCI par une personne de droit privé ou de droit public ;

Cette mesure fait l'objet du **décret n° 2019-867 du 21 août 2019 relatif aux modalités de traitement des agents publics refusant l'engagement proposé par le repreneur d'une activité exercée par leur chambre de commerce et d'industrie d'affectation.**

- Afin de fixer les **conditions dans lesquelles les juges du tribunal de commerce sont élus** dans le ressort de la juridiction par un collège composé, entre autres, des membres élus des CCI et CMA dans le ressort de la juridiction ;
- Afin de fixer les conditions dans lesquelles, **pour l'élection des juges du tribunal de commerce, des voix supplémentaires peuvent être attribuées aux membres élus des CCI et CMA** en tenant compte du nombre d'électeurs inscrits sur la liste

électorale de chaque chambre dans le ressort du tribunal de commerce ;

Ces deux mesures font l'objet du **décret n° 2021-144 du 11 février 2021 relatif aux élections des membres des chambres de commerce et d'industrie et des juges des tribunaux de commerce**, qui :

- tire les conséquences de la suppression de la possibilité de voter par correspondance lors des renouvellements généraux des membres des chambres de commerce et d'industrie, en prévoyant un vote uniquement par voie dématérialisée, sauf pour les élections intermédiaires ;

- réorganise les commissions d'établissement des listes électorales et d'organisation des élections afin de tenir compte de l'existence de chambre de commerce et d'industrie dépourvues de la personnalité morale. Le décret précise le ressort de la commission, sa composition, ainsi que les modalités d'établissement des listes électorales. Il liste également les différentes opérations électorales dont la commission d'organisation des élections a la charge ;

- tire les conséquences de la suppression des délégués consulaires dans le processus électoral des juges des tribunaux de commerce, et de leur remplacement par les membres élus des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers et de l'artisanat ;

- prévoit la possibilité d'un recours pré-électoral ainsi que l'allongement de la durée nécessaire pour solliciter l'honorariat.

- précise, enfin, la notion d'ancien membre du tribunal de commerce.

Le décret n° **2021-144 du 11 février 2021** appelle lui-même plusieurs arrêtés d'application, relatifs notamment à la désignation des membres de la commission technique nationale (art. R. 713-25-1 du code de commerce), la fixation des périodes de dépôt des candidatures et de scrutin (art. R. 713-1), la fixation des conditions d'organisation et le calendrier des opérations électorales (art. R. 713-1), la précision des mentions obligatoires devant figurer sur la liste électorale pour chaque électeur (art. R. 713-1-1), la précision des conditions dans lesquelles la commission d'organisation des élections est chargée de mettre à disposition des électeurs les instruments nécessaires au vote (art. R. 713-14).

Par ailleurs, l'article 40 de la loi PACTE prévoit en son VII la transmission au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 1^{er} janvier 2020 d'un **rapport sur la situation des entrepreneurs** ainsi que sur la possibilité de mettre en œuvre des actions au niveau national visant à accompagner les femmes créatrices d'entreprises. **En avril 2021, ce rapport n'avait toujours pas été transmis.**

- Organisation et fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat (art 42)

L'article 42 prévoit la réorganisation du réseau territorial des chambres des métiers et de l'artisanat au 1^{er} janvier 2021. Il prévoit notamment la présence d'une chambre de métiers et de l'artisanat de région (CMAR) dans chaque région, constituée d'autant de chambres de niveau départemental que de départements dans la région.

Aux termes de cet article, les chambres de niveau départemental agissent sur délégation de la chambre de métiers et de l'artisanat de région grâce à un budget d'initiative locale afin d'assurer une offre de services de proximité dans chacun des départements. Leurs membres, comme ceux des CMAR, sont élus pour cinq ans en même temps, au scrutin de liste à un tour.

L'article 42 prévoit par ailleurs la prise d'un décret afin de définir les conditions de répartition par la CMAR des ressources budgétaires d'initiative locale entre les départements.

Il précise également que les CMAR sont instituées par décret, objet du **décret n° 2020-1416 du 18 novembre 2020 portant création des chambres de métiers et de l'artisanat de région Auvergne-Rhône-Alpes, Bretagne, Centre-Val de Loire, Corse, Grand Est, Ile-de-France, Nouvelle-Aquitaine, Normandie et Occitanie, Pyrénées-Méditerranée.**

Le **décret n° 2021-168 du 16 février 2021 relatif à l'organisation et au fonctionnement du réseau des chambres de métiers et de l'artisanat**, pris en application de l'article 42 de la loi, vise à :

- préciser les modalités d'installation des assemblées générales des chambres de métiers et de l'artisanat de région (CMAR), leurs attributions et leurs règles de fonctionnement, ainsi que celles du bureau ;
- prévoir que les chambres de niveau départemental ne disposent pas de la personnalité morale et que leurs actions sont retracées dans des budgets d'initiative locaux en annexe des budgets de la chambre de région ;
- déterminer le rôle et la composition des commissions territoriales, ainsi que la désignation et les missions des membres associés.

Par ailleurs, le décret tire les conséquences de l'article 194 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, qui pose le principe d'une centralisation de la taxe pour frais de chambres entre les mains de CMA France, à compter du 1^{er} janvier 2021. A ce titre, il confie de nouvelles attributions à CMA France, prévoit la création d'une conférence des présidents de chambres régionales, précise les attributions du président de CMA France et détermine les conditions d'attribution de la taxe aux CMAR en prévoyant une part maximale réservée au fonctionnement et une part liée à la performance dans l'application des conventions d'objectifs et de moyens.

- Plateformes industrielles (article 144)

L'article 144 de la loi « Pacte » a introduit la notion de plateformes industrielles, à l'article L. 515-48 du code de l'environnement, **qui consistent en un regroupement d'ICPE**, situées sur un territoire délimité et homogène et produisant des activités similaires ou complémentaires, **pour la mutualisation de la gestion de certains biens et services**. Cet article précise que l'application de certaines dispositions réglementaires, prévues par le code de l'environnement, peut y être adaptée.

L'article L. 515-48 du code de l'environnement prévoit que ses modalités d'application sont déterminées par voie réglementaire et que la liste des plateformes industrielles est fixé par un arrêté du ministre chargé des ICPE.

Un décret n° 2019-1212 du 21 novembre 2019 a été pris en application de cet article.

Il subordonne, à l'article R. 515-117 du code de l'environnement, la constitution de la plateforme industrielle à la conclusion d'un contrat de plateforme entre les ICPE souhaitant se regrouper ; ce contrat doit indiquer notamment les domaines faisant l'objet d'une gestion partagée, ainsi que le gestionnaire de la plateforme.

Ce décret prévoit, à l'article R. 515-118 du même code, que lorsque la prévention et la gestion de certains accidents sont partagées, le dossier de demande comporte *« une déclaration précisant les engagements de chaque partenaire en matière de sécurité des procédés, hygiène et sécurité au travail, protection de l'environnement et droit à l'information, ainsi que l'engagement de chaque partenaire à participer aux opérations collectives de sécurité »*, étant précisé qu'*« un arrêté du ministre chargé des ICPE »*, non prévu par la loi, *« fixe la liste de ces opérations »*.

Cette liste a été définie par un arrêté du 9 décembre 2019.

Si les modalités d'application règlementaires des plateformes industrielles ont donc bien été précisées, la liste de ces plateformes n'a pas encore été déterminée par l'arrêté du ministre chargé des ICPE prévu à l'article L. 515-48 du code de l'environnement. Selon des éléments de bilan récemment communiqués au Sénat par le Gouvernement¹, **aucune plateforme industrielle n'existe encore mais une vingtaine pourrait être constituée.**

Par ailleurs, depuis la publication de la loi « PACTE », **la loi « ASAP » du 7 décembre 2020², a modifié le régime juridique des plateformes industrielles**, en permettant à un ensemble constitué de

¹ Rapport n° 358 (2019-2020) de Mme Patricia MORHET-RICHAUD, fait au nom de la commission spéciale, déposé le 26 février 2020 sur le projet de loi d'accélération et de simplification de l'action publique (ASAP), p. 117.

² Loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

plusieurs sites de prendre par à de telles plateformes, selon des modalités définies par un décret en Conseil d'État (article 61) ; ces évolutions législatives sont **sans incidence sur les dispositions de la loi « PACTE » elles-mêmes.**

- Réforme du régime d'autorisation préalable des investissements étrangers (article 152)

Comme détaillé dans le rapport d'application des lois relatif à l'année précédente, la réforme du régime d'autorisation préalable des investissements étrangers prévue à l'article 152 est **entièrement applicable, la totalité des décrets et arrêtés d'application ayant été pris en 2019, pour une application depuis avril 2020.**

Il convient toutefois de souligner que, depuis la réforme prévue par la loi PACTE, et dans le contexte de la crise liée à la pandémie du coronavirus, le dispositif réglementaire de contrôle de l'investissement étranger à fait **l'objet de plusieurs évolutions nouvelles.**

L'arrêté du 27 avril 2020 relatif aux investissements étrangers en France **a étendu le champ des secteurs stratégiques, en incluant notamment de manière pérenne les biotechnologies au sein des technologies critiques** appartenant au champ du contrôle des investissements étrangers.

Le décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé **a par ailleurs réduit temporairement (jusqu'à la fin de l'année 2021) à 10 % le seuil de détention des droits déclenchant le contrôle de l'administration.** Un **arrêté du 22 juillet 2020** relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé a précisé l'application de cette mesure temporaire.

- Actions spécifiques de l'Etat (article 154)

Comme détaillé dans le rapport d'application des lois relatif à l'année précédente, en matière d'actions spécifiques de l'État, si le décret d'application n° 2019-1071 du 22 octobre 2019 relatif aux dispositifs de l'action spécifique a bien été pris, **il manque toujours un arrêté d'application fixant le format de la déclaration préalable d'information au ministre de l'Économie, tel que le prévoit le décret.**

L'administration a indiqué à la commission qu'elle **ne prévoyait pas de publier cet arrêté**, n'ayant identifié aucune mise en œuvre du nouveau régime d'action spécifique.

b) Un décret n'est pas paru car le Gouvernement ne souhaite pas que l'article s'applique

Il s'agit de l'article 171, relatif au label pour les entreprises se dotant d'une politique d'accessibilité en matière de handicap.

Aux termes de cet article, les sociétés qui justifient la mise en place d'une politique d'accessibilité et d'inclusion des personnes handicapées peuvent se voir attribuer un label, les modalités d'application de cette faculté étant renvoyées à un décret en Conseil d'État.

Près de deux ans après la publication de la loi, ce décret n'a toujours pas été publié.

Il est indiqué dans le rapport gouvernemental sur l'application de la loi PACTE, remis au Parlement, que « *le projet de décret appliquant l'article 171 relatif à la mise en place d'un label accessibilité et inclusion des personnes handicapée a été suspendu. Le ministère du Travail souhaite valoriser l'engagement des employeurs non pas sous forme d'un label mais sous forme d'un parcours et d'un indice* ».

Cet argument est pour le moins surprenant et semble s'apparenter à un **détournement de la volonté du législateur** qui a adopté un dispositif mettant spécifiquement l'accent sur la création d'un label (avis favorable du ministre). Bien que la Commission spéciale du Sénat ait voté un amendement de suppression de cet article, préférant au label d'État des normes définies par les acteurs eux-mêmes, elle ne peut qu'alerter sur les dangers que présente le fait qu'**une mesure législative adoptée par la représentation nationale devienne subitement ineffective, sans concertation préalable, du fait d'un choix de l'exécutif. La hiérarchie des normes, qui fait primer la disposition législative sur la mesure réglementaire, ne saurait être inversée en fonction de simples « souhaits » des ministères.**

c) Une mesure relative aux opérations d'autoconsommation collective, modifiée par une loi ultérieure, est devenue sans objet

L'article 126 de la loi « Pacte » est venu modifier le périmètre des opérations d'autoconsommation collective – en renvoyant la détermination d'un critère de proximité géographique à un arrêté pris par le ministre chargé de l'énergie après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) – **et abaisser le seuil de puissance des tarifs d'utilisation des réseaux publics de distribution d'électricité (TURPE)**, à titre expérimental et pour une durée de cinq ans (articles L. 315-2 et L. 315-3 du code de l'énergie).

Cependant, **ces dispositions ont été modifiées par l'article 40 de la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat, dite « Énergie-Climat »**, qui a introduit la notion d'*« opération d'autoconsommation collective [...] qualifiée d'étendue »*, à laquelle seule est désormais lié le critère

de proximité géographique, ce qui rend ainsi sans objet la mesure réglementaire précitée.

Sur le fondement de l'article L. 315-2 du code de l'énergie, tel que modifié par la loi « *Énergie-Climat* », **un arrêté du 21 novembre 2019, modifié par un arrêté du 14 octobre 2020, a défini ce critère de proximité géographique pour les opérations d'autoconsommation collective dites « étendues ».**

d) L'ordonnance relative au système d'échange des quotas d'émissions de GES et la plupart de ses textes d'application sont publiés

L'article 216 de la loi « Pacte » a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance, dans un délai de douze mois suivant la publication de la loi, pour adapter le droit national à une directive du 13 octobre 2003¹ et à une décision du 6 octobre 2015² relatives au système d'échange de quotas d'émission de GES de l'Union européenne, et modifier en conséquence les codes de l'environnement, de l'énergie et des douanes.

Sur ce fondement, **l'ordonnance n° 2019-1034 du 9 octobre 2019 a été publiée ; un projet de loi ratifiant cette ordonnance a par ailleurs été déposé à l'Assemblée nationale, le 20 janvier 2020.**

Les dispositions prises par cette ordonnance sont un peu moins larges que celles prévues par l'habilitation, puisque le code des douanes ne fait l'objet d'aucune modification³. Par ailleurs, ces dispositions comportent 14 occurrences à des décrets en Conseil d'État, 4 à des décrets simples et 7 à des arrêtés.

En application de l'ordonnance précitée, **un décret n°2019-1035 du 9 octobre 2019 a été pris.**

En ce qui concerne les arrêtés, **plusieurs ont été publiés, en l'espèce :**

- **l'arrêté du 7 janvier 2020** fixant le montant de la valeur moyenne du quota d'émission de gaz à effet de serre au titre de l'année 2018 ;

¹ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, modifiée en dernier lieu par la directive (UE) 2018/410 du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2018 modifiant la directive 2003/87/CE afin de renforcer le rapport coût-efficacité des réductions d'émissions et de favoriser les investissements à faible intensité de carbone, et la décision (UE) 2015/1814 et, le cas échéant, à la mise en œuvre des actes délégués et des actes d'exécution prévus par cette directive.

² Décision (UE) 2015/1814 du Parlement européen et du Conseil du 6 octobre 2015 concernant la création et le fonctionnement d'une réserve de stabilité du marché pour le système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'Union et modifiant la directive 2003/87/CE.

³ En revanche, les articles 265 bis, 266 quinquies et 266 quinquies B du code des douanes sont cités à l'article L. 229-14 du code de l'environnement, tel que modifié par cette ordonnance.

- **l'arrêté du 20 avril 2020** modifiant l'arrêté modifié du 24 janvier 2014 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés des quotas d'émission de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013-2020 ;
- **l'arrêté du 20 novembre 2020** fixant le nombre de quotas d'émission de gaz à effet de serre alloués à titre gratuit aux exploitants d'aéronefs pour la période 2021-2023 ;
- **l'arrêté du 21 décembre 2020** sur les modalités de mise en œuvre des obligations particulières de surveillance, de déclaration et de contrôle des émissions et des niveaux d'activité auxquelles sont soumises les installations soumises au système d'échange de quotas de gaz à effet de serre.

Au total, **la plupart des dispositions réglementaires attendues pour la mise en œuvre en droit interne du système d'échange de quotas de GES européen sont donc entrées en vigueur.**

e) *Deux rapports au Parlement ont été transmis avec un important retard, un autre reste encore à transmettre un an et demi après l'échéance prévue par la loi*

- Le rapport sur la situation des entrepreneures (article 40)

L'article 40 de la loi PACTE prévoit en son VII la transmission au Parlement par le Gouvernement au plus tard le 1^{er} janvier 2020 d'un **rapport sur la situation des entrepreneures** ainsi que sur la possibilité de mettre en œuvre des actions au niveau national visant à accompagner les femmes créatrices d'entreprises.

En avril 2021, ce rapport n'avait toujours pas été transmis.

- Le rapport relatif à la protection des intérêts économiques de la Nation (article 153)

L'article 153 de la loi Pacte, d'application directe, prévoit les modalités de contrôle par le Parlement de l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation. Outre l'octroi de pouvoirs particuliers aux présidents des commissions des affaires économiques et aux rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat, **il prévoit la remise annuelle à ces quatre élus d'un rapport du Gouvernement « portant sur l'action du Gouvernement en matière de protection et de promotion des intérêts économiques, industriels et scientifiques de la Nation, ainsi qu'en matière de contrôle des investissements étrangers ».**

La commission des affaires économiques du Sénat a reçu transmission, au mois de mars 2021, du « rapport du Gouvernement relatif à la procédure de contrôle des investissements étrangers en France

2019-2020 ». **La transmission de ce premier rapport, devant être annuel, est donc intervenue près de deux ans après la promulgation de la loi PACTE. Ce retard n'est pas admissible**, alors que la procédure de contrôle a justement fait l'objet de modifications d'ampleur en 2020 et 2021, et a été largement mobilisée sur cette période.

De plus, la commission note que **le champ de ce rapport est sensiblement plus réduit que celui prévu par la loi**, qui ne porte pas uniquement sur la procédure de contrôle des investissements étrangers mais bien sur **la totalité de l'action du Gouvernement en matière de protection des intérêts économiques**.

Pour les années suivantes, la commission sera particulièrement vigilante à la **bonne information du Parlement sur ce sujet qui relève de la protection de la souveraineté de la Nation** et au respect, par le Gouvernement, de ses obligations légales.

- Le rapport relatif aux conditions de mise en place d'une structure de revue et d'évaluation des labels RSE (article 174)

Ce rapport a été **remis au Parlement le 1^{er} février 2021**, avec plus de neuf mois de retard sur l'échéance prévue par la loi.

B. LOI N° 2018-727 DU 10 AOÛT 2018 POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

1. Le dépôt du projet de loi de ratification de l'ordonnance du 29 janvier 2020 et apportant des modifications de son contenu

La **commission des affaires économiques** est chargée du suivi de l'application de **onze articles** de la loi dont cinq articles d'application directe habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Le rapport de l'année dernière évoquait surtout **l'adoption de la seconde ordonnance prévue à l'article 49**, relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation.

L'ordonnance n° 2020-71 avait bien été adoptée dans les délais. Elle procède à la réécriture de la partie législative du livre I^{er} du code de la construction et de l'habitation (CCH). Elle fixe les objectifs généraux des règles de construction et renvoie au pouvoir réglementaire la définition des résultats minimaux à atteindre. De nombreux décrets d'application devront donc encore être adoptés.

Son **entrée en vigueur** est cependant suspendue à une date déterminée par décret en Conseil d'État, seule la **date limite du 1^{er} juillet 2021** est fixée par le texte. Elle prévoit également que la première

ordonnance sera abrogée à la date d'entrée en vigueur de celle-ci. Au 31 mars 2021, ce décret n'avait **toujours pas été publié**.

La nouveauté de cette année provient du dépôt à l'Assemblée nationale du **projet de loi n° 3235 de ratification de cette ordonnance le 22 juillet 2020** et apportant des **modifications du contenu** de l'ordonnance. Si l'article 49 prévoyait le dépôt de ce projet de loi dans un délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance, ce délai a été prolongé de quatre mois supplémentaires par l'article 14 de la loi du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

La promulgation, depuis la publication de l'ordonnance, de **lois nouvelles modifiant le livre I^{er} du CCH**, a conduit au remplacement de certains articles :

- **l'intégration au futur livre I^{er} du CCH des dispositions introduites par la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire**, notamment concernant l'obligation de réaliser un diagnostic relatif à la gestion des produits, matériaux et déchets issus des travaux de construction et de rénovation des bâtiments. Un **décret** en Conseil d'État doit en préciser les modalités d'application ;
- **l'intégration au futur livre I^{er} du CCH des dispositions de la loi du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités** en matière d'accessibilité des services d'information aux personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les établissements recevant du public.

Dans l'avis du Conseil d'État du 23 juin 2020, il est précisé qu'une attention particulière doit être portée aux dispositions législatives nouvelles qui affecteraient le livre I^{er} du CCH car le Gouvernement ne dispose plus de la possibilité de modifier la future partie législative.

Le projet de loi de ratification contient également des **dispositions entièrement nouvelles** :

- **l'instauration d'une base législative aux dispositions réglementaires existantes imposant la tenue de registres de sécurité** dans différentes catégories de bâtiments afin de procéder à l'harmonisation de ces registres et à l'élargissement de leur objet. En effet, ces registres sont actuellement largement consacrés à la sécurité contre l'incendie et ont vocation à concerner tous les aspects de la sécurité des immeubles ainsi que leur qualité sanitaire ;
- **la constitution d'un dossier relatif à la solution d'effet équivalent**, dossier ayant vocation à figurer dans le registre de sécurité d'un bâtiment pour la construction ou la rénovation

duquel il aurait été recouru à une solution d'effet équivalent. Le contenu de ce dossier doit être défini par **décret** ;

- la **création d'un « carnet d'information du logement » (CIL)** dont l'objectif est l'amélioration de la performance énergétique des bâtiments existants comme neufs. Le CIL a pour vocation de remplacer le « carnet numérique d'information, de suivi et d'entretien du logement » issu de la loi du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) mais jamais mis en œuvre. Le CIL sera mis en place à partir du 1^{er} janvier 2022. Un **décret** en Conseil d'État doit préciser les modalités d'application de cette mesure.

2. L'adoption d'un nouveau décret portant rapprochement, à titre expérimental, d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche

Le rapport de l'année dernière évoquait la mise en œuvre de **l'article 52**, relatif aux rapprochements d'établissements d'enseignement supérieur et de recherche à titre expérimental.

S'agissant de l'article 52, un **rapport présentant un premier bilan des expérimentations devra être remis au Parlement** dans les trois ans à compter de la publication de l'ordonnance, soit **d'ici le 12 décembre 2021**. Plusieurs rapprochements, listés à l'article D. 711-6-1 du code de l'éducation, sont déjà intervenus en application de cet article :

- l'Université de Paris par décret n° 2019-209 du 20 mars 2019 ;
- l'Institut Polytechnique de Paris par décret n° 2019 -549 du 31 mai 2019 ;
- l'Université Côte-d'Azur par décret n° 2019-785 du 25 juillet 2019 ;
- l'Université Polytechnique Hauts-de-France par décret n° 2019-942 du 9 septembre 2019 ;
- CY Cergy Paris Université par décret n° 2019-1095 du 28 octobre 2019 ;
- l'Université Paris-Saclay par décret n° 2019-1131 du 5 novembre 2019 ;
- l'Université Grenoble-Alpes par décret n°2019-1123 du 31 octobre 2019 ;
- l'Université Paris Sciences et Lettres par décret n°2019-1130 du 5 novembre 2019 ;
- l'Université Gustave Eiffel par décret n°2020-1527 du 7 décembre 2020.

La nouveauté de cette année concerne le **décret n° 2020-1527 du 7 décembre 2020** qui permet la création, à titre expérimental, de **l'Université Clermont Auvergne**.

COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées porte sur **les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2019-2020** – soit entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020. Il étudie également **les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2021** pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

Pour la session parlementaire 2019-2020, l'essentiel 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 2019-2020, le Sénat a adopté en séance publique **14 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.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2019-2020, aucune loi n'a été promulguée dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a examiné un projet de résolution, en application respectivement de l'article 73 *quinquies* du Règlement du Sénat : Il s'agit de la résolution européenne n° 61 (2019-2020) sur le fonds européen de la défense, devenue résolution du Sénat le 17 février 2020.

À la date du 31 mars 2021, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait également l'application de trois lois adoptées au cours des sessions précédentes (voir *Infra*).

Entre le 1^{er} octobre 2018 et le 31 mars 2021, **dix-sept mesures réglementaires d'application** portant sur des lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2018, ont été publiées (aucune au cours de l'année parlementaire 2019-2020). Elles **portent exclusivement sur la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.**

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Aucune loi relevant de la compétence de la commission n'a été adoptée au cours de la session 2018-2019.

Dans le stock des lois adoptées **antérieurement à la session 2019-2020, aucune loi n'est devenue totalement applicable** au cours de la période comprise entre le 1^{er} octobre 2019 et le 31 mars 2021.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

Aucune loi relevant de la compétence de la commission n'a été adoptée au cours de la session 2019-2020.

Au 31 mars 2021, dans le **stock antérieur**, on comptait **trois lois partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés** :

- la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense est applicable à 92 %. Toutes les mesures réglementaires ont été prises à l'exception de deux arrêtés (voir *Infra*) ;

- la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État est applicable à 83 % ; un décret est toujours attendu sur ce texte (voir *Infra*) ;

- et la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui est applicable à 83 % ; un arrêté est toujours attendu sur ce texte (voir *Infra*).

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

Lors de la session 2019-2020, aucune loi d'origine sénatoriale relevant de la compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a été examinée par celle-ci.

Toutefois, une proposition de loi a été déposée à la Présidence du Sénat le 13 novembre 2019 et discutée en commission. Il s'agit de la proposition de loi n°706 (2018-2019) permettant à tout médaillé militaire ayant fait l'objet d'une citation à l'ordre de l'armée de bénéficier d'une draperie tricolore sur son cercueil. Celle-ci n'a pas été adoptée par la commission, lors de sa réunion du mercredi 13 novembre 2019,

Dans le stock des lois suivies actuellement par la commission, on ne compte aucune loi d'origine sénatoriale.

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

Aucune loi relevant de la compétence de la commission n'a été adoptée au cours de la session 2019-2020 et donc votée selon la procédure accélérée.

Dans le stock de lois plus anciennes toujours suivies par la commission, la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement sur :

- la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;

- et sur la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État.

IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT

Aux termes de l'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit :

« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

La Commission n'ayant pas adopté de loi relevant de sa compétence au cours de la session 2018-2019, aucun rapport de l'article 67 n'était attendu pendant la période considérée.

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 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.

La commission a également reçu, **le 30 juin 2020, le bilan annuel opérationnel et financier relatif aux opérations extérieures et missions intérieures en cours**, en l'application de l'article 4 de la loi de programmation militaire de 2018.

Précédemment à la période considérée, la commission a reçu, en mai 2019, avec une année de retard, **le quatrième rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement** portant sur la période 2016-2017, en application de l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale.

Le 5ème rapport bisannuel (2018-2019) devrait être publié en 2021. Il s'agira d'un rapport de transition entre le rapport bisannuel et le rapport

annuel prévu par le projet de loi « développement » en cours de discussion, dont la première édition est prévue pour juin 2022.

V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2019-2020, la commission a rendu **11 avis budgétaires**.

La Commission s'est saisie pour avis de l'article 2 du projet de loi relatif à la prorogation des chapitres VI à X du titre II du livre II et de l'article L. 851-3 du code de la sécurité intérieure, qui a prorogé pour 7 mois des dispositions expérimentales introduites par la loi SILT de 2017, et la technique de renseignement de l'algorithme introduite par la loi du 24 juillet 2015, dans l'attente du projet de loi sur le renseignement, qui devrait pérenniser ces dispositifs.

Lors de cette période, la commission a adopté **11 rapports d'information**.

On rappelle que la commission avait publié 7 rapports d'information au cours de la session 2018-2019, 7 rapports d'information au cours de la session 2017-2018, 6 rapports d'information au cours de la session 2016-2017, 10 au cours de la session 2015-2016, 4 au cours de la session 2014-2015 et 6 au cours de la session 2013-2014.

Les rapports d'information de la session 2019-2020 portaient sur les thèmes suivants :

- **L'odyssée du SCAF - Le système de combat aérien du futur :**
Rapport d'information n° 642 (2019-2020) du 15 juillet 2020 - par M. Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET ;
- **L'industrie de défense dans l'œil du cyclone :**
Rapport d'information n° 605 (2019-2020) du 8 juillet 2020 - par MM. Pascal ALLIZARD et Michel BOUTANT ;
- **L'Inde, un partenaire stratégique :**
Rapport d'information n° 584 (2019-2020) du 1er juillet 2020 - par MM. Ladislav PONIATOWSKI, co-président, Rachid TEMAL, co-président, Hugues SAURY, Olivier CIGOLOTTI et Joël GUERRIAU ;
- **Soutenir l'Afrique face au coronavirus :**
Rapport d'information n° 560 (2019-2020) du 24 juin 2020 - par M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT ;
- **Suivi de la cybermenace pendant la crise sanitaire :**
Rapport d'information n° 502 (2019-2020) du 10 juin 2020 - par MM. Olivier CADIC et Rachel MAZUIR ;

- Suivi de l'action du service de santé des armées pendant la crise sanitaire :

Rapport d'information n° 501 (2019-2020) du 10 juin 2020 - par M. Jean-Marie BOCKEL et Mme Christine PRUNAUD ;

- Suivi de l'impact géopolitique de la crise sanitaire pour l'Union Européenne :

Rapport d'information n° 500 (2019-2020) du 10 juin 2020 - par MM. Joël GUERRIAU, Ronan LE GLEUT et Mme Hélène CONWAY-MOURET ;

- Relatif à un agenda de confiance entre la France et la Russie :

Rapport d'information n° 484 (2019-2020) du 3 juin 2020 - par MM. Konstantin KOSSATCHEV, Président du comité des affaires internationales du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie et Christian CAMBON, Président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat ;

- À quoi sert l'ONU ? La France engagée pour la défense du multilatéralisme :

Rapport d'information n° 244 (2019-2020) du 15 janvier 2020 - par MM. Pascal ALLIZARD, Pierre LAURENT, Olivier CADIC, Mme Isabelle RAIMOND-PAVERO et M. Yannick VAUGRENARD ;

- Quelle stratégie pour l'aide publique au développement : le cas de Madagascar :

Rapport d'information n° 243 (2019-2020) du 15 janvier 2020 - par M. Jean-Pierre VIAL, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT et M. Jacques LE NAY ;

- Lanceurs spatiaux : restaurer l'ambition spatiale européenne :

Rapport d'information n° 131 (2019-2020) du 19 novembre 2019 - par Mme Sophie PRIMAS et M. Jean-Marie BOCKEL.

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

I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020

Lors de l'année parlementaire écoulée, **aucune loi n'a été promulguée** dans ce secteur de compétence de la commission relatif à la défense et aux forces armées.

B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, la commission suit l'application de **deux lois** relevant de ce secteur.

Pendant la période considérée allant du 1^{er} octobre 2019 au 31 mars 2021, les mesures règlementaires publiées ont toutes porté sur la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense** : quatorze décrets pris en Conseil d'État, un décret simple et deux arrêtés. Il ne reste donc plus que deux arrêtés attendus sur ce texte, qui ont tous deux pour objet de définir les moyens techniques d'immobilisation des moyens de transport, selon qu'ils sont à l'usage des militaires déployés sur le territoire ou des militaires chargés de la protection des installations militaires.

Un échange avec la direction des Affaires juridiques du Ministère des Armées a permis de comprendre les raisons de la non parution de ces arrêtés : l'article 41 de la loi de programmation militaire, sur la base duquel les arrêtés auraient dû être pris, a introduit une ambiguïté concernant l'usage des armes par les militaires engagés en opération intérieur, qui sera corrigée par l'article 26 de la proposition de loi pour une sécurité globale préservant les libertés, adopté par le Parlement et en cours d'examen par le Conseil constitutionnel. Une note de la direction des Affaires juridiques du Ministère des Armées détaille les difficultés juridiques que la rédaction de l'article 41 de la loi de programmation militaire a provoquées.

Les mesures règlementaires adoptées sur la loi de programmation militaire précitée sont les suivantes (aucune sur la période 2019-2020):

- **décret en Conseil d'État** n°2018-933 du 30/10/2018 relatif aux modalités de cession des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense qui pérennise le régime spécifique de cession à l'amiable des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1075 du 03/12/2018 portant partie règlementaire du code de la commande publique qui codifie les décrets n°2016-360 et n°2016-361 relatifs aux marchés publics et aux marchés publics de défense ou de sécurité ainsi que le décret n° 2016-86 du 1^{er} février 2016 relatif aux contrats de concession ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1136 du 13/12/2018 pris pour l'application de l'article L.2323-2-1 du code de la défense et des articles L.33-14 et L.26-14 du code des postes et des télécommunications électroniques qui définit les conditions de mise en œuvre, par les opérateurs de communications électroniques, de dispositifs de détection des événements susceptibles d'affecter la sécurité des systèmes d'information de leurs abonnés, les catégories de données pouvant être conservées ainsi que des modalités d'échange entre ces opérateurs et l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI). Il précise aussi les modalités de contrôle, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, de la mise en œuvre de ces dispositions ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1195 du 20/12/2018 relatif au contrôle de certains matériels de guerre et matériels assimilés qui étend le périmètre des activités commerciales couvertes par le régime des autorisations de fabrication et de commerce des armes et des matériels de guerre prévu à l'article L.2332-1 du code la défense et renforce le contrôle de la circulation, sur le territoire national, des matériels de guerre de la catégorie 2 ;

- **décret** n°2018-1196 du 20/12/2018 relatif à l'affiliation des membres de la famille des militaires à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale qui détermine les membres majeurs de la famille du militaire concernés par la possibilité de s'affilier au régime de sécurité sociale des militaires ainsi que les modalités pratiques du dispositif ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1207 du 21/12/2018 relatif à la pérennisation du service militaire volontaire qui définit les conditions spécifiques en matière de ressources humaines applicables dans le cadre du service militaire volontaire, dispositif militaire et de formation professionnelle destiné aux jeunes les plus en difficulté et éloignés de l'emploi en vue de leur insertion sociale et professionnelle ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1220 du 24/12/2018 déterminant les conditions de mise en œuvre du don de jours de permissions et de congés

de fin de campagne au profit des agents publics civils contractuels ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle qui fixe le régime de dons de jours de permissions et de congés de fin de campagne par un militaire au profit d'un agent public contractuel relevant du même employeur que le militaire donneur afin de lui permettre d'effectuer, sur son temps de travail, une période d'activité dans le cadre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1221 du 24/12/2018 relatif à l'accueil des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les bâtiments relevant du ministère de la défense qui fixe les conditions de fonctionnement et la composition de la commission de proximité pour l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les bâtiments relevant du ministère de la défense et qui désigne l'autorité en charge du contrôle des dispositions en matière d'accessibilité dans ces bâtiments ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1251 du 26/12/2018 portant l'application de l'article L.4138-16 du code de la défense permettant aux militaires placés en congé pour convenances personnelles pour élever un enfant de moins de huit ans de souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle qui fixe les modalités de décompte du droit à l'avancement des militaires placés en congé pour convenances personnelles pour élever un enfant de moins de huit ans, au titre de l'article L.4138-16 du code de la défense, ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle après accord de leur hiérarchie ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1252 du 26/12/2018 relatif à l'exercice d'un mandat local par les militaires en position d'activité qui permet au militaire qui exerce un mandat de conseiller municipal ou de conseiller communautaire de bénéficier des droits et garanties reconnus par le code général des collectivités territoriales aux titulaires de ces mandats et adaptés au statut général des militaires ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1290 du 28/12/2018 relatif aux règles d'organisation générale du recrutement, à titre expérimental, pour l'accès au grade de technicien supérieur d'études et de fabrication de 3e classe du ministère de la défense qui précise les conditions de mise en œuvre du recrutement à titre expérimental dans le premier grade du corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense et qui fixe notamment la composition et les modalités d'organisation de la commission chargée de la sélection des candidats ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1291 du 28/12/2018 portant transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pris pour l'application de l'article 51 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense qui modifie le code de justice

administrative afin de déterminer la compétence territoriale des tribunaux administratifs pour le contentieux en matière de pensions d'invalidité ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1292 du 28/12/2018 pris pour l'application de l'article 51 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense et créant un recours administratif préalable obligatoire en matière de pensions militaires d'invalidité qui modifie certaines dispositions du livre I du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) afin de supprimer les références à la commission de réforme des pensions militaires d'invalidité (CRPMI) qui est supprimée et par voie de conséquence, les références au constat provisoire des droits à pension, acte préparatoire qui seul pouvait faire l'objet d'une saisine de la CRPMI. Il modifie également le livre VII du CPMIVG afin d'y insérer l'ensemble des dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la commission des recours des pensions militaires d'invalidité et à l'instruction des recours administratifs préalables obligatoires ;

- **décret en Conseil d'État** n°2019-5 du 04/01/2019 portant application de l'ordonnance n°2019-2 du 4 janvier 2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile qui simplifie les procédures d'accès à la fonction publique prévues par le code de la défense et le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, en application des articles L.4139-2 et L.4139-3 du code de la défense ;

- **décret en Conseil d'État** n° 2019-1513 du 30/12/2019 relatif à la simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile qui modifie le décret n°2019-5 du 4 janvier 2019 afin d'y insérer les mesures de cohérence des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile ;

- **arrêté** du 3 janvier 2019 relatif aux essais de matériels de renseignement réalisés en application de l'article L. 2371-2 du code de la défense ;

- **arrêté** du 19 février 2019 modifiant l'arrêté du 21 avril 2008 relatif aux périodes militaires d'initiation ou de perfectionnement à la défense nationale.

En outre, les ordonnances suivantes, qui étaient attendues dans la période considérée, ont été prises (aucune au cours de l'année parlementaire 2019-2020) :

- **ordonnance** n°2018-1083 du 05/12/2018 portant prorogation des dispositions relatives à l'indemnité de départ volontaire en faveur de

certaines ouvriers de l'État du ministère des armées prise en application du 4° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à proroger par ordonnance, pour toute la période de la LPM, le dispositif relatif au versement d'une indemnité de départ volontaire aux ouvriers de l'État du ministère de la défense dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation de leur service d'affectation ;

- **ordonnance** n°2018-1127 du 12/12/2018 relative au congé du blessé prise en application du 1° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à étendre, par ordonnance, le congé du blessé à d'autres hypothèses que celles prévues à l'article L.4138-3-1 du code de la défense ;

- **ordonnance** n°2019-2 du 04/01/2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile prise en application du 2° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à simplifier les dispositifs de reconversion dans la fonction publique civile, des militaires et des anciens militaires ;

- **ordonnance** n°2019-3 du 04/01/2019 relative à certaines modalités d'incitation au départ à destination des personnels militaires prise en application du 3° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à proroger, pour la période s'étendant du 1^{er} janvier 2020 au 31 décembre 2025, en les adaptant selon des modalités de contingentement triennales, ajustées par arrêtés annuels, les dispositions des articles 36, 37 et 38 de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 modifiée relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale ;

- **ordonnance** n° 2019-414 du 07/05/2019 modifiant la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer dont l'objet est de définir les conditions d'exercice des nouvelles compétences de police en mer de l'État résultant de la ratification du protocole relatif à la convention pour la répression d'actes illicites contre la sécurité maritime de 2005 ;

- **ordonnance** n° 2019-610 du 19/06/2019 portant harmonisation de la terminologie du droit de l'armement dans le code de la défense et le code de la sécurité intérieure dont l'objet est de permettre une qualification

homogène des matériels de guerre, des armes, des munitions et des produits liés à la défense ;

- **ordonnance** n° 2019-1335 du 11/12/2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense dont l'objet est de modifier et de réorganiser les différents livres du code de la défense relatifs à l'outre-mer ;

- **ordonnance** n° 2020-7 du 06/01/2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme dont l'objet est d'harmoniser les différentes législations dérogatoires en vigueur au titre des intérêts de la défense nationale et d'en simplifier l'utilisation, sans modifier les règles de fond applicables. Elle permet ainsi l'adoption d'une législation moins complexe et mieux adaptée au besoin d'information et de participation du public, ainsi qu'à la nécessité de protéger les informations sensibles, en articulant les dérogations dont bénéficie le ministère des armées selon trois régimes distincts.

La commission se réjouit que toutes les ordonnances attendues sur la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense **aient été prises.**

Pendant la période considérée, **seule une de ces ordonnances a été ratifiée** par le Sénat et l'Assemblée nationale : l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme a été ratifiée par l'article 47.IV de la loi 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

Les autres ordonnances sont en cours de ratification, les projets de lois étant déposés à l'Assemblée nationale ou au Sénat :

- le 10 juillet 2019, a été déposé, au Sénat, un projet de loi n° 659 (2018-2019) ratifiant l'ordonnance n° 2019-414 du 7 mai 2019 modifiant la loi n° 94-589 du 15 juillet 1994 relative à la lutte contre la piraterie et aux modalités de l'exercice par l'État de ses pouvoirs de police en mer ;

- le 26 février 2020, a été déposé au Sénat un projet de loi n° 355 (2019-2020) ratifiant l'ordonnance n° 2019-1335 du 11 décembre 2019 portant dispositions relatives à l'outre-mer du code de la défense et l'ordonnance n° 2020-7 du 6 janvier 2020 relative à la prise en compte des besoins de la défense nationale en matière de participation et de consultation du public, d'accès à l'information et d'urbanisme ;

- le 27 février 2019, a été déposé, à l'Assemblée nationale, un projet de loi n° 1731 (AN-XVe législature) ratifiant les ordonnances prises en application de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense ;

- le 11 septembre 2019, a été déposé à l'Assemblée nationale un projet de loi n° 2242 (AN-XVe législature) ratifiant l'ordonnance n° 2019-610 du 19 juin 2019 portant harmonisation de la terminologie du droit de l'armement dans le code de la défense et le code de la sécurité intérieure et portant diverses dispositions de coordination

En revanche, **un arrêté** relatif à la mise à disposition du ministère des armées d'immeubles **est toujours attendu sur la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense. Le ministère des Armées, interrogé à ce sujet, n'a pas fourni d'explication.**

II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES

A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020

Au cours de la session 2018-2019, **aucun texte** relatif aux affaires étrangères n'a été soumis à l'examen au fond de la commission.

B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, la commission suit l'application **d'une seule loi** relevant de ce secteur.

Comme les années précédentes, la Commission regrette que le **décret d'application de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié.** Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger.

Un échange avec le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères a permis de comprendre pourquoi ce décret n'a pas été adopté :

La loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État prévoit, à l'article 21, la mise en place d'« une allocation au conjoint versée au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger qui n'exerce pas d'activité professionnelle ou qui exerce une activité professionnelle pour laquelle il perçoit une

rémunération brute totale annuelle inférieure ou égale à un montant fixé par voie réglementaire ».

Ce dispositif avait pour vocation de remplacer l'actuel supplément familial, versé directement à l'agent expatrié lorsque son conjoint se trouve dans une situation similaire à celle prévue dans la loi de 2010.

Toutefois, la mise en œuvre de cette nouvelle allocation s'est heurtée à deux principales difficultés :

- sur le plan technique, il est apparu qu'il n'était pas possible d'indemniser sur le titre 2 une personne pour laquelle il n'existe aucun lien juridique avec l'État ;

- la direction générale des finances publiques et la direction de la sécurité sociale ont une interprétation différente du régime social à appliquer à cette nouvelle allocation.

Aussi, à ce jour, le projet est resté suspendu car il n'a pas été possible de trouver une solution réglementaire de mise en œuvre de la loi comme indiqué ci-dessus.

TROISIÈME PARTIE : UN EXEMPLE D'EXPÉRIMENTATION SUIVI PAR LA COMMISSION

L'article 31 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense est consacré à des expérimentations visant à permettre le recrutement sans concours de fonctionnaires de catégorie B et à faciliter le recours à des agents contractuels. Ces expérimentations doivent être conduites entre le 1^{er} janvier 2019 et le 31 décembre 2022. Une évaluation de celles-ci devra être présentée au parlement un an avant son terme, soit au plus tard le 31 décembre 2021.

Ces dispositions, qui instaurent ces expérimentations de recrutement selon des modalités dérogatoires dans certaines régions et dans certaines spécialités, pour un nombre limité de postes, sont pour l'essentiel d'origine gouvernementale.

Le Sénat a globalement approuvé le lancement de ces expérimentations dans la mesure où elles permettent de répondre aux difficultés de recrutement rencontrées par le ministère des armées. Il a amendé cet article pour supprimer l'extension de l'expérimentation au corps des secrétaires administratifs et pour modifier la composition de la commission chargée de sélectionner les candidats.

Les résultats des expérimentations conduites depuis 2019 apparaissent globalement satisfaisants et les expérimentations se poursuivent en 2021. Les services du ministère des armées, interrogés, ont fourni à la commission les informations suivantes.

I. LE RECRUTEMENT À TITRE EXPÉRIMENTAL DE TECHNICIENS SUPÉRIEURS D'ÉTUDES ET DE FABRICATIONS DU MINISTÈRE DE LA DÉFENSE DE 3E CLASSE

Concernant le recrutement à titre expérimental de techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense de 3e classe (TSEF 3) prévu au I de l'article 31, dans certaines régions ciblées, au terme d'épreuves simplifiées (pas d'épreuve écrite d'admissibilité, dépôt d'un dossier comprenant notamment un CV et une lettre de motivations, suivi d'un oral unique d'admission à l'issue de l'analyse des dossiers, les volumes de recrutement ont été ouverts au niveau du plafond prévu par la loi : 30%, puis 50 % à compter de 2020 des postes à pourvoir au niveau du premier grade du corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense. 36 postes ont été ouverts en 2019, 52 en 2020 et 45 en 2021.

En 2019, les 36 postes ont été proposés dans les spécialités informatiques et télécommunications en Ile-de-France et dans les Hauts-de-France (Oise). Ce recrutement expérimental a permis de recevoir en moyenne près de 2 inscrits par poste ouvert (71 inscrits validés au total), alors que le ratio habituel pour le concours classique est inférieur à 0,8 inscrit par poste dans ces deux spécialités. À l'issue de l'admissibilité, 60 candidats ont été retenus pour passer l'oral d'admission.

Le bilan de cette expérimentation peut être jugé globalement positif, même si des disparités entre les deux spécialités ouvertes sont apparues. Le fait que les candidats connaissent à l'avance la localisation des postes a nettement renforcé leur attractivité. De plus, ce recrutement n'étant pas ouvert aux titulaires, militaires et magistrats, il a permis d'augmenter fortement le recrutement de personnes sans lien préalable avec le ministère, contrairement au « concours classique ». Au niveau qualitatif, ce recrutement expérimental a permis d'attirer des profils atypiques avec de forts potentiels, même si le jury a parfois sélectionné des personnes qui devront être solidement formées à l'issue de leur intégration. Enfin, la mixité du jury – une majorité de membres extérieurs au ministère des armées – a permis de repérer des profils de lauréats plus variés.

En 2020 et en 2021, ce recrutement a été élargi à un plus grand nombre de régions (Centre-Val de Loire, Hauts-de-France, Ile de France et PACA) et de spécialités, celles-ci passant de deux à sept en 2020, et cinq en 2021. En 2020, aux spécialités « informatique et télécommunications » ont ainsi été ajoutées les spécialités électronique-maintenance, gestion de stocks et approvisionnement, maintenance-mécanique et génie civil, qui représentent des domaines et des métiers en tensions. Cet état de fait, ainsi que le contexte sanitaire qui a nettement complexifié les conditions d'organisation des épreuves, expliquent que 31 postes ont été pourvus sur les 52 ouverts, avec des disparités entre les régions mais aussi entre les spécialités. Si les taux de pourvoi sont bons ou très satisfaisants pour quatre spécialités (entre 79 % et 100 % - électronique-maintenance, électrotechnique-maintenance, génie civil-encadrement de chantier et gestion de stocks et approvisionnement), et même réellement satisfaisant vu la très forte concurrence avec le privé dans ce domaine pour la spécialité informatique (taux de pourvoi de 65 %), ils sont plus relatifs pour les « spécialités maintenance-mécanique » (1 seul poste pourvu sur 5) et « télécommunications » (aucun poste pourvu sur les 7 ouverts). S'agissant de cette dernière spécialité, sa fusion avec la spécialité informatique est prévue pour les prochains concours de TSEF afin d'être en cohérence avec les diplômes concernés.

Pour conclure, si le recrutement expérimental TSEF 3 a été reconduit en 2021 comme le prévoit la LPM, la possibilité dorénavant de réaliser en lieu et place ou en sus du concours classique un concours national à affectation locale (CNAL), désormais mis en place au niveau interministériel

par la DGAFP et directement inspiré du recrutement expérimental TSEF 3, fait que ce dernier ne sera plus reconduit au titre de la LPM.

II. LE RECOURS AUX CONTRACTUELS

Concernant le recours aux contractuels prévu au II de l'article 31, l'actualisation de la loi de programmation militaire précédente avait entraîné un important effort de recrutement de personnel civil, passant de 1 350 postes réalisés en 2015 à de l'ordre de 3 000 depuis 2018, tous modes de recrutements confondus. Cet effort se poursuit sur toute la durée (2019-2025) de la nouvelle loi de programmation militaire, et les premiers retours ont conduit le ministère à actualiser les équilibres entre le volume de recrutements par concours et celui par contrat compte tenu de l'évolution des compétences recherchées et de l'augmentation significative des recrutements dans les compétences systèmes d'information et de communication, cyber, infrastructure et renseignement notamment. Ainsi, depuis 2019, la première famille professionnelle en termes de volume de recrutement est devenue la famille professionnelle SIC. Le recrutement contractuel représente désormais un tiers du plan annuel de recrutement (de l'ordre de 1 100 recrutements programmés en 2021).

L'article 31 s'inscrit dans cette démarche de facilitation du recrutement de contractuels, puisqu'il permet au ministère des armées de recruter des agents de niveau II pour une période de trois ans, alors qu'il n'était pas possible de les recruter que pour une période d'un an renouvelable une fois, avant la loi de transformation de la fonction publique (LTFP). En 2019, 60 primo-recrutements avaient été réalisés (dont 31 dans les métiers SIC et 16 dans infrastructure). En 2020, 30 primo-recrutements sont intervenus par le recours à ce dispositif (dont 13 dans les métiers SIC et 7 dans l'infrastructure). La baisse des volumes de recrutement en 2020 traduit seulement l'évolution du cadre législatif issu de la LTFP avec la possibilité de proposer des contrats de 3 ans sur l'ensemble des niveaux d'emploi ou des contrats de projet. A titre d'illustration, en 2020, en complément des 30 primo-recrutements au titre de l'article 31, 115 recrutements contractuels de niveau II ont été réalisés sur une durée de 3 ans.

Pour conclure sur le sujet de l'article 31, le ministère des armées a joué un rôle de préfigurateur. En effet, la disposition innovante constituée par l'article 31 est maintenant entrée dans le droit commun à la suite de la publication de la LTFP. En effet, celle-ci permet d'offrir des premiers contrats de 3 ans pour recruter des agents de niveau I, II et III. Alors que, auparavant, cette possibilité était réservée au recrutement des seuls niveaux I.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2021.

Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales**, ¹ **4** lois ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2019-2020** :

- Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 parue au JO n° 0300 du 27 décembre 2019 ;

- Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap parue au JO n° 0057 du 7 mars 2020 ;

- Loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant parue au JO n° 0140 du 9 juin 2020 ;

- Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer, parue au JO n° 0164 du 4 juillet 2020.

S'y ajoutent également **3** lois adoptées définitivement au cours de la **session extraordinaire de juillet 2020** :

- Loi n° 2020-938 du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19, parue au JO n° 0187 du 31 juillet 2020 ;

- Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie parue au JO n° 0194 du 8 août 2020 ;

- Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie parue au JO n° 0194 du 8 août 2020.

¹ S'y ajoute une loi pour laquelle la commission des affaires sociales était saisie pour avis, avec une délégation au fond sur plusieurs articles : loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne, parue au JO n° 0149 du 18 juin 2020.

Ce sont donc **sept lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020**.

**Nombre de lois promulguées
après examen au fond par la commission des affaires sociales
au cours des sessions ordinaire et extraordinaire**

2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
7	6	8	10	7

Trois de ces lois étaient issues d'un projet gouvernemental, trois étaient issues d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, et l'une d'entre elles était issue d'une proposition de loi du Sénat.

Outre les travaux préparatoires conduits pour l'examen de ces lois, l'examen du projet de loi de finances initial a donné lieu à huit avis budgétaires.

De plus, cinq rapports législatifs ont été publiés sur des textes toujours en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale à la date du 30 septembre 2020 :

- la proposition de loi tendant à instituer une carte Vitale biométrique¹;

- la proposition de loi tendant à protéger les mineurs des usages dangereux du protoxyde d'azote² ;

- la proposition de loi tendant à assurer l'effectivité du droit au transport, à améliorer les droits des usagers et à répondre aux besoins essentiels du pays en cas de grève ;

- la proposition de loi relative à la sécurité sanitaire ;

- la proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français ;

- la proposition de loi visant à répondre à la demande des patients par la création de points d'accueil pour soins immédiats³ ;

En outre, trois rapports législatifs ont été publiés sur des textes rejetés en séance publique par le Sénat :

- la proposition de loi visant à rétablir les droits sociaux des travailleurs numériques ;

¹ Ce texte a depuis été rejeté par l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat le 3 décembre 2020.

² Ce texte a depuis été modifié par l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat le 25 mars 2021.

³ Ce texte a depuis été modifié par l'Assemblée nationale puis transmis au Sénat le 28 janvier 2021.

- la proposition de loi relative au statut des travailleurs des plateformes numériques ;

- la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes du Covid-19.

Enfin, la commission a publié huit rapports d'information, dont trois au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

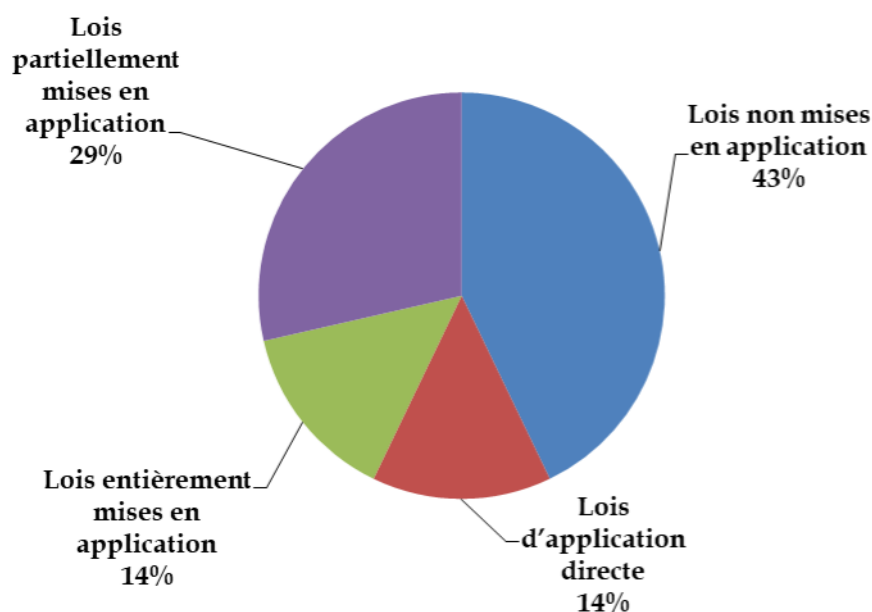
I. BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

A. 28 % DES LOIS SONT TOTALEMENT APPLICABLES SIX MOIS APRÈS LA FIN DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020

Sur les sept lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2019-2020, **une était d'application directe** et une est entièrement mise en application au 31 mars 2020¹.

La **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption** atteint donc **28 % pour 2019-2020**.

Mise en application des lois promulguées du 1^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020



Outre le nombre de lois entièrement applicables, c'est **le taux des mesures d'application prises qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

¹ Loi n° 2020-992 du 07/08/2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie.

B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN FORTE BAISSSE

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2019-2020, **165 mesures d'application** étaient attendues contre 194 en 2018-2019. Il s'agit d'un nombre de mesures d'application attendues comparable aux sessions précédentes, hormis le pic observé en 2015-2016 où 500 mesures étaient attendues.

Taux de mise en application des lois au 31 mars de l'année N+1¹

Année parlementaire	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
Nombre de mesures attendues	144	500	73	242	194	165
Nombre de mesures prises	97	400	53	155	124	79
Nombre de mesures à prendre	47	100	20	87	70	86
Taux de mise en application	67 %	80 %	73 %	64 %	64 %	48 %

Au 31 mars 2021, 79 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 48 %.

Ce taux d'application est en forte baisse par comparaison avec celui de la session précédente.

À elle seule, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 appelle 142 mesures réglementaires, soit 86 % des mesures totales. 65 d'entre elles ont été prises, soit un taux de mise en application de 46 %, très en-deçà des taux observés lors des précédentes sessions.

Si l'on ne tient pas compte de cette loi, le taux d'application s'élève alors à 60 %, un taux également inférieur aux années précédentes.

¹ À l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise.

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables
adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020**

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2019-1446 du 24/12/2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020	142	65	46 %
Loi n° 2020-692 du 08/06/2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant	14	12	86 %

Les **délais de parution** des décrets et arrêtés prévus par les lois de la session 2019-2020 **sont décevants**, puisque **seulement 26 % de ceux publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi**, (contre 56 % pour les lois promulguées durant la session 2018-2019) ; tandis que 87 % des mesures prises l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

**Délais de parution des mesures d'application prévues
concernant les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire**

inférieur ou égal à 6 mois	23	26 %
de plus de 6 mois à 1 an	48	59 %
de plus de 1 an à 2 ans	8	10 %

**C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE
SÉNATORIALE**

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale** représente 7 % du total des mesures attendues.

Le taux de mise en application de ces mesures est de 85 %, soit un taux nettement supérieur au taux global de mise en application (48 %).

**Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement
au cours de l'année parlementaire 2019-2020 (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	50	9	10	10	-	79
Mesures restant à prendre	71	7	2	6	-	86
Total	121	16	12	16	-	165
% du total général	73 %	10 %	7 %	10 %	-	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	41 %	56 %	83 %	62 %	-	48 %

Sur les sept lois définitivement adoptées lors de cette session, l'une d'entre elles est issue d'une **proposition de loi d'initiative sénatoriale**, la loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap (Auteur de la proposition de loi : M. Alain Milon).

**Origine des lois promulguées depuis 2014
après examen au fond par la commission des affaires sociales**

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2014-2015	4	0	1
2015-2016	4	2	1
2016-2017	5	1	0
2017-2018	6	2	0
2018-2019	3	5	2
2019-2020	3	3	1

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

Hormis la loi de financement de la sécurité sociale pour laquelle elle est de droit, quatre lois promulguées en 2019-2020 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée.

L'une d'entre elle est d'application directe et deux nécessitent toujours des mesures d'application :

- Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap (*non mise en application*) ;

- Loi n° 2020-38 du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels des secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19 (*non mise en application*), ce dernier texte étant désormais caduc.

E. LA PUBLICATION DES RAPPORTS

1. Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois

En application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, un rapport consacré à la mise en application de chaque loi doit désormais être remis au Parlement « *à l'issue d'un délai de six mois suivant la date [de son] entrée en vigueur* ». Il mentionne « *les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

Tous les rapports prévus au titre cet article ont été transmis pour les lois adoptées cette année.

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Legifrance, des échéanciers de parution des textes réglementaires et leur transmission au Sénat facilitent le contrôle de la mise en application des lois, ces échéanciers ne reflètent qu'imparfaitement l'état de mise en application réel des lois considérées :

- seuls les décrets simples ou en Conseil d'État sont mentionnés, alors que la mise en application des lois requiert bon nombre d'arrêtés, voire laisse au Gouvernement le choix de la forme réglementaire qu'il juge la plus opportune ;

- les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées – ce qui mériterait au moins une mise à jour régulière des informations, une fois le dépassement probable de cette date connu.

2. La publication des rapports demandés par le Parlement

Pour les sept lois promulguées cette année, **19 rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- quinze rapports pour la loi n° 2019-1446 de financement de la sécurité sociale pour 2020 :

• à l'article 18, un rapport justifiant les raisons de toute décision de report ou d'anticipation de l'entrée en vigueur des 1° à 6° du XII du même article, ainsi qu'au B du III de l'article 37 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel et, en ce qui concerne le 10° du II du présent article, au A du III de l'article 67 de la

loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018, pour une ou plusieurs catégories de cotisations ou contributions ou de redevables ;

- à l'article 19, un rapport intermédiaire sur l'expérimentation prévue par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 tendant à ce que les organismes mentionnés à l'article L. 213-1 du code de la sécurité sociale puissent proposer à des travailleurs indépendants d'acquitter leurs cotisations et contributions sociales provisionnelles sur une base mensuelle ou trimestrielle établie à partir des informations communiquées par ces travailleurs indépendants en fonction de leur activité ou de leurs revenus mensuels ou trimestriels. Ce rapport devait être remis au plus tard le 30 septembre 2020 ;

- à l'article 33, un rapport sur le financement des établissements hospitaliers dans les collectivités territoriales définies à l'article 73 de la Constitution et dans la collectivité de Corse, afin d'évaluer les coefficients géographiques liés aux facteurs spécifiques de ces territoires et les différents modes de financement dont ils font l'objet. Ce rapport devait être remis dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi ;

- à l'article 37, un rapport sur le financement et l'évolution du financement des missions de recherche et d'innovation au sein des établissements publics de santé. Ce rapport devait être remis dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi ;

- à l'article 41, un rapport sur le montant consolidé de l'ensemble des dépenses d'assurance maladie résultant du remboursement des dispositifs médicaux, ventilé selon les différentes modalités de remboursement. Ce rapport devait être remis dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi ;

- à l'article 54, un rapport portant sur l'état de la prise en charge des enfants et des adultes handicapés français placés dans des établissements à l'étranger et les financements qui sont alloués à cet effet par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Ce rapport doit être remis avant le 31 décembre 2021 ;

- à l'article 59, un rapport dressant un bilan du forfait de prise en charge post-cancer prévu à l'article L. 1415-8 du code de la santé publique. Ce rapport doit notamment évaluer, en concertation avec tous les acteurs impliqués, l'utilisation des ressources publiques, l'impact sur les patients et les pistes d'amélioration du dispositif. Ce rapport doit être remis au plus tard deux ans après la promulgation de la loi ;

- à l'article 68, un rapport relatif à la mise en œuvre de l'allocation journalière du proche aidant. Ce rapport doit être remis au plus tard le 1^{er} janvier 2022 ;

- à l'article 70, un rapport évaluant les conséquences quant au périmètre des personnes bénéficiaires du fonds d'indemnisation des victimes de pesticides ayant pour objet la réparation des dommages subis par les victimes mentionnées à l'article L. 491-1 du code de la sécurité sociale. Ce rapport devait être remis au plus tard le 30 septembre 2020 ;

- à l'article 80, un rapport sur les modalités de gestion et d'utilisation du répertoire national commun de la protection sociale prévu à l'article L. 114-12-1 du code de la sécurité sociale. Ce rapport devait être remis dans un délai de 9 mois à compter de la publication de la loi.

- cinq rapports sont des rapports d'évaluation d'expérimentations :

- à l'article 20, un rapport d'évaluation réalisé au terme de l'expérimentation permettant aux personnes recourant aux services mentionnés aux 2° et 3° de l'article L. 7231-1 du code du travail d'adhérer, pour des périodes d'activité comprises entre le 1^{er} janvier 2020 et le 31 décembre 2021, à un dispositif les dispensant de faire l'avance d'une part de leurs charges directes couverte par les aides auxquelles elles sont éligibles ;

- à l'article 43, un rapport d'évaluation devant être remis six mois avant le terme de l'expérimentation autorisant l'usage médical du cannabis sous la forme de produits répondant aux standards pharmaceutiques, dans certaines indications ou situations cliniques réfractaires aux traitements indiqués et accessibles ;

- à l'article 51, un rapport d'évaluation réalisé six mois avant la fin de l'expérimentation d'une aide financière en faveur de l'installation des jeunes médecins dans des zones sous-dotées, dans les trois ans suivant l'obtention de leur diplôme, soit avant le 30 juin 2022 ;

- à l'article 56, un rapport d'évaluation réalisé au terme de l'expérimentation du forfait santé, soit avant le 1^{er} juillet 2022 ;

- à l'article 60, un rapport d'évaluation réalisé au terme de l'expérimentation du financement d'un accompagnement psychologique dédié à des patients atteints de sclérose en plaques.

- un rapport pour la loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap :

- à l'article 2, un rapport sur la mise en œuvre du décret prévu au deuxième alinéa du même article, définissant les conditions selon lesquelles, dans la limite des financements du fonds départemental de compensation, les frais de compensation ne peuvent excéder 10 % des ressources personnelles nettes d'impôts des personnes handicapées. Ce rapport doit traiter notamment de l'évolution du reste à charge des

personnes ayant déposé au moins une demande auprès d'un fonds départemental de compensation du handicap. Il doit être remis dans un délai de dix-huit mois à compter de l'entrée en vigueur du décret - lequel n'a pas encore été publié.

- deux rapports pour la loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie :

- à l'article 2, un rapport sur les opportunités pour la Caisse d'amortissement de la dette sociale ainsi que pour tout organisme ou établissement public concerné de contracter des emprunts à impact social. Ce rapport doit préciser les conditions juridiques et financières nécessaires pour émettre de tels emprunts dans le respect des standards internationaux les plus exigeants ainsi qu'un état des lieux sur la situation du marché et l'appétence des investisseurs pour ce type de produits financiers. Ce rapport devait être remis au plus tard le 31 décembre 2020 ;

- à l'article 5, un rapport sur les modalités de mise en œuvre d'un nouveau risque et d'une nouvelle branche de la sécurité sociale relatifs au soutien à l'autonomie des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. **Ce rapport a été remis le 16 septembre 2020.**

- un rapport annuel pour la loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer :

- à l'article 2, un rapport où sont exposés de façon exhaustive l'évolution du montant minimal annuel mentionné à l'article L. 732-63 du code rural et de la pêche maritime et de ses composantes et, en particulier, le calcul annuel de l'évolution de ce montant minimal annuel et de ses composantes, en application du taux de revalorisation du III de l'article L. 136-8 du code de la sécurité sociale. Il doit être remis au plus tard le 1^{er} septembre de chaque année.

Sur les 19 rapports demandés par les lois promulguées sur la période couverte par présente note, **seul un rapport a été remis.**

Les autres rapports, selon les cas, n'ont pas été remis au terme du délai prévu par la loi, devront être remis à une échéance plus lointaine, ou ne font pas l'objet d'un délai de remise.

II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1^{ER} OCTOBRE 2019

Entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 mars 2021, **37 mesures réglementaires** sont parues **en application de lois promulguées antérieurement à la session 2019-2020.**

- treize mesures prises pour l'application de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 97 % ;

- deux mesures prises pour l'application de la loi n° 2019--733 du 14 juillet 2019 relative au droit de résiliation sans frais de contrats de complémentaire santé – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 100 % ;

- 23 mesures prises pour l'application de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 58 %.

A. LOI N° 2019-180 DU 8 MARS 2019 VISANT À RENFORCER LA PRISE EN CHARGE DES CANCERS PÉDIATRIQUES PAR LA RECHERCHE, LE SOUTIEN AUX AIDANTS FAMILIAUX, LA FORMATION DES PROFESSIONNELS ET LE DROIT À L'OUBLI PARUE AU JO N° 59 DU 10 MARS 2019

L'ensemble des mesures réglementaires prévues par la loi du 8 mars 2019 a été publié :

- le **décret n° 2019-1178 du 15 novembre 2019¹** définit, conformément à l'**article 4** de la loi, les conditions dans lesquelles la durée des **appels à projets de l'institut national du cancer (INCa)** peut être portée de cinq à huit ans : sont ainsi concernés les projets de recherche clinique ou de recherche fondamentale ne pouvant être achevés en cinq ans **en raison de leur particulière complexité**, sur décision du président de l'institut après avis d'au moins deux évaluateurs externes choisis pour leur expertise dans le domaine concerné par la recherche. Ce même décret adapte également les dispositions réglementaires relatives à la durée du mandat des parlementaires nommés membres du conseil d'administration de l'INCa en application de l'**article 2** de la loi du 8 mars 2019 ;

¹ Décret n° 2019-1178 du 15 novembre 2019 relatif aux modalités de mise en œuvre de l'article L. 1415-7 du code de la santé publique et au mandat des administrateurs issus du Parlement.

- le **décret n° 2020-470 du 23 avril 2020**¹ tire les conséquences, dans les parties règlementaires du code de la sécurité sociale et du code du travail, de l'assouplissement par l'**article 5** de la loi du 8 mars 2019 des conditions de recours au **congé de présence parentale (CPP)** et du bénéfice de l'**allocation journalière de présence parentale (AJPP)** destinée à compenser en partie la perte de revenus consécutive à la suspension du contrat de travail d'un parent ayant sollicité un CPP. Il autorise ainsi la reprise du versement de l'AJPP au cours de la période de trois ans à compter de l'ouverture du droit en cas de rechute de la pathologie de l'enfant, mais aussi la réouverture du droit à l'AJPP lorsque l'une des trois situations y donnant droit survient de nouveau après la période initiale de trois ans : une rechute, une récurrence ou une présence soutenue des parents rendue nécessaire par la gravité de la pathologie ;

- le **décret n° 2021-119 du 4 février 2021**² a officialisé la **stratégie décennale de lutte contre le cancer** pour la période 2021-2030, prévue par l'**article 1^{er}** de la loi.

Par ailleurs, conformément aux objectifs posés par l'**article 7** de la loi du 8 mars 2019, la **convention Aeras** (« S'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé ») a été réactualisée en juillet 2019 afin d'étendre les conditions d'accès au **droit à l'oubli** – permettant de ne pas déclarer un antécédent de cancer cinq ans après la fin du protocole thérapeutique – aux pathologies cancéreuses déclarées avant 21 ans avec application au 1^{er} septembre 2019, alors que ces conditions ne bénéficiaient jusqu'alors qu'aux cancers déclarés avant l'âge de 18 ans. En outre, un groupe de travail « Droit à l'oubli et grille de référence Aeras » a engagé des travaux en avril 2019 fin d'étudier les possibilités d'étendre ce droit à l'oubli pour les pathologies cancéreuses survenues après l'âge de 21 ans.

En février 2020, la commission de suivi et de propositions Aeras a remis au Gouvernement et au Parlement un rapport dressant le bilan et les perspectives de l'application de la convention Aeras. Ce rapport répond en grande partie aux éléments du rapport demandé par l'**article 8** de la loi du 8 mars 2019 au Gouvernement sur l'application de la convention Aeras.

En revanche, les deux autres rapports du Gouvernement au Parlement prévus par les **articles 6 et 9** de cette loi, respectivement sur la prise en charge de la douleur et le bilan des financements publics alloués à la recherche en oncologie pédiatrique, n'ont toujours pas été transmis, en dépit d'un délai limite fixé à douze mois à compter de la promulgation de la loi.

¹ Décret n° 2020-470 du 23 avril 2020 relatif à l'assouplissement du recours au congé de présence parentale et à l'allocation journalière de présence parentale.

² Décret n° 2021-119 du 4 février 2021 portant définition de la stratégie décennale de lutte contre le cancer prévue à l'article L. 1415-2, 1° A du code de la santé publique.

B. LOI N° 2019-733 DU 14 JUILLET 2019 RELATIVE AU DROIT DE RÉSILIATION SANS FRAIS DE CONTRATS DE COMPLÉMENTAIRE SANTÉ PARUE AU JO N° 163 DU 16 JUILLET 2019

Cette loi, issue d'une initiative parlementaire¹, ouvre aux assurés et adhérents un droit de résiliation sans frais, à tout moment après un délai d'un an à compter de la première souscription, d'un contrat de complémentaire santé souscrit auprès d'une société d'assurances, d'une institution de prévoyance ou d'une mutuelle. L'entrée en vigueur de ce droit était renvoyée, par l'article 6, « à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} décembre 2020 » pour les adhésions et contrats existants à cette date.

Ce droit de résiliation infra-annuel des contrats de complémentaire santé est devenu effectif à la date butoir du 1^{er} décembre 2020 avec la publication, quelques jours plus tôt, du décret n° 2020-1438 du 24 novembre 2020.

Ce décret précise les contrats concernés : il s'agit de ceux, individuels ou collectifs, comportant des garanties pour le remboursement et l'indemnisation des frais liés à la maladie, la maternité ou un accident, et ne comportant aucune autre garantie, à l'exception le cas échéant des garanties couvrant les risques décès, incapacité de travail ou invalidité, ainsi que des garanties d'assistance, de protection juridique, de responsabilité civile, de nuptialité-natalité ou d'indemnités en cas d'hospitalisation. Sont ainsi exclus du dispositif les contrats de prévoyance lorsqu'ils ne sont pas couplés pas avec des garanties santé, ainsi que des contrats prévoyant d'autres garanties (assurance dommage, assurance dépendance, assurance obsèques, etc.).

Les conditions de résiliation ou de dénonciation du contrat par l'adhérent ou le nouvel organisme sont également encadrées par ce texte.

En outre, un **arrêté en date du 6 mai 2020** a précisé, en application de l'article 5 de cette loi, les **modalités de communication par les organismes de protection sociale complémentaire des informations relatives aux frais de gestion** au titre des garanties en santé (maladie, maternité, accident). Au-delà de l'information annuelle, une information précontractuelle doit désormais être communiquée avant la souscription du contrat. Le contenu de cette information doit être libellé « *de manière lisible, claire et intelligible* » ; il porte à la fois sur le ratio prestations/cotisations (ces cotisations portant sur l'ensemble du portefeuille de l'organisme assureur afférentes à ces garanties), le ratio frais de gestion/cotisations et la composition des frais de gestion. Les frais de gestion correspondent d'après cet arrêté aux frais de gestion des sinistres, aux frais d'acquisition, aux frais d'administration et autres charges techniques.

¹ Proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale le 6 février 2019 par Gilles Le Gendre et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche.

C. LOI N° 2019-774 DU 24 JUILLET 2019 RELATIVE À L'ORGANISATION ET À LA TRANSFORMATION DU SYSTÈME DE SANTÉ PARUE AU JO N° 172 DU 26 JUILLET 2019

L'application de la loi relative à l'organisation et à la transformation du système de santé (OTSS) s'est sensiblement accélérée au cours du dernier exercice, à l'exception toutefois des **ordonnances**, nombreuses et très attendues, pour lesquelles le Parlement a consenti plusieurs reports en raison de la crise sanitaire.

1. La publication des ordonnances prévues par la loi OTSS : un léger progrès mais un retard global qui maintient les acteurs dans l'attente

Ce texte comportait, ainsi que la commission des affaires sociales l'avait regretté, un grand nombre d'habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnance dans les champs suivants :

- la procédure de certification des professionnels de santé (**article 5**) ;
- l'adaptation du statut des praticiens hospitaliers (**article 13**) ;
- les modalités d'organisation et de gouvernance des hôpitaux de proximité (**article 35**) dont la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 a précisé sans attendre les conditions de financement ;
- la réforme du régime des autorisations sanitaires (**article 36**) ;
- les compétences des commissions médicales d'établissement et de groupement et les conditions dans lesquelles les établissements parties à un groupement hospitalier de territoire (GHT) peuvent décider de fusionner certaines de leurs instances (**article 37**) ;
- l'identification et l'authentification des usagers du système de santé pour accompagner le développement des usages numériques en santé (**article 49**) ;
- les conditions de certification des logiciels en vue de la généralisation par étapes de la prescription électronique d'une part, et l'évaluation de ces logiciels d'autre part (**article 55**) ;
- l'organisation et fonctionnement des agences régionales de santé (ARS), par des mutualisations de leurs actions, en allégeant des procédures et formalités pour prendre en compte des caractéristiques de certains territoires (**article 64**) ;
- le développement de l'exercice coordonné au sein des communautés professionnelles territoriales de santé, des équipes de soins primaires, des centres et maisons de santé, notamment pour faciliter leur création ou permettre le versement d'intéressements collectifs ou individuels (**article 64**) ;
- en tant que de besoin, diverses mises en cohérence (**article 64**).

À ce jour, **seules quatre ordonnances sur les onze pour lesquelles la loi OTSS a donné habilitation au Gouvernement ont été publiées et sept sont en attente de publication. L'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a prolongé de 4 mois les délais qui n'avaient pas expiré à sa date de publication et, par ailleurs, l'article 24 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire a reporté plus ponctuellement les délais dans lesquels le Gouvernement pouvait prendre certaines ordonnances ou d'autres mesures d'application de cette loi. Ces retards de publication, qui s'expliquent ainsi en grande partie par la crise sanitaire, se montrent particulièrement dommageables dans la mesure où ils ont figé ou compromis l'examen parlementaire de certaines dispositions se rapportant à l'organisation du système de soins.**

Le tableau ci-après récapitule les **calendriers de publication des ordonnances précitées**, tels que modifiés par les diverses lois instaurant ou prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

	Champ	Délai limite de publication	Date limite de publication	Statut de la publication
Art. 5	Procédure de certification des médecins	24 mois	24 juillet 2021	En attente
Art. 5	Procédure de certification des autres professionnels de santé	24 mois	24 juillet 2021	En attente
Art. 13	Carrières hospitalières	20 mois	24 mars 2021	ordonnance n° 2021-292 du 17 mars 2021
Art. 35	Organisation et gouvernance des hôpitaux de proximité	22 mois	24 mai 2021	En attente
Art. 36	Régime des autorisations sanitaires	22 mois	24 mai 2021	En attente
Art. 37	Groupements hospitaliers de territoires (GHT)	20 mois	24 mars 2021	ordonnance n° 2021-291 du 17 mars 2021
Art. 49	Développement des usages numériques du système de santé	22 mois	24 mai 2021	En attente
Art. 55	Prescription électronique	16 mois	24 novembre 2020	ordonnance n° 2020-1408 du 18 novembre 2020
Art. 64	Organisation et fonctionnement des ARS	16 mois	24 novembre 2020	ordonnance n° 2020-1407 du 18 novembre 2020
Art. 64	Exercice coordonné de la médecine libérale	22 mois	24 mai 2021	En attente
Art. 64	Mise en cohérence des textes	28 mois	24 novembre 2021	En attente

2. La réorganisation des études de santé : des inquiétudes sur le premier cycle et une réforme de l'accès à l'internat toujours attendue

Les dispositions détaillées aux **articles 1^{er} et 2** de la loi OTSS portent d'importantes modifications des trois cycles constitutifs des études en médecine, maïeutique, odontologie et pharmacie (MMOP).

a) L'accès aux études de santé : une réforme qui présente déjà des défauts

L'**article 1^{er}** détaille une réforme ambitieuse du **premier cycle d'études médicales**, très largement renvoyée à un décret en Conseil d'État, mais qui affirme néanmoins dans la loi le principe d'une **orientation progressive des étudiants à partir de plusieurs portails de licence initiaux**. Cet objectif, énoncé en des termes dont votre commission avait déploré l'imprécision, ne s'était traduit dans la loi que par deux mesures principales : la **suppression de la première année commune aux études de santé (PACES)** et la **suppression de la prise en compte du *numerus clausus* pour l'accès à la deuxième année du premier cycle**, auquel se substitue la détermination de capacités d'accueil définies par les universités elles-mêmes.

Les textes réglementaires d'application de cette réforme (décret du 4 novembre 2019¹ et arrêté ministériel du même jour²) ont été présentés en détail dans le précédent rapport de la commission sur l'application de cette loi.

Cependant, au moment de la rédaction du présent rapport, l'accès en deuxième année des étudiants de première année, qui regroupent les **redoublants de PACES de l'année 2019-2020 et les « primo-arrivants » de la PASS** (parcours accès santé spécifique) **et de la L.AS** (licence avec option accès santé), pose d'importants problèmes liés à un défaut d'anticipation du Gouvernement dans l'application de la réforme. La commission a interpellé le Gouvernement sur cette situation à l'occasion des questions d'actualité au Gouvernement et des débats sur la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification.

¹ Décret n° 2019-1125 du 4 novembre 2019 relatif à l'accès aux formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique.

² Arrêté du 4 novembre 2019 relatif à l'accès aux formations de médecine, de pharmacie, d'odontologie et de maïeutique.

L'année 2020-2021 : une année universitaire de transition à fort enjeu pour les nouveaux étudiants en santé

À un peu plus d'un mois du concours d'entrée en deuxième année de premier cycle, de **nombreuses craintes** ont été exprimées par les étudiants éprouvant pour la première fois la nouvelle mouture de la première année de formation en santé.

En effet, en cette année de transition, deux catégories d'étudiants de première année coexistent et font face à des voies de sélection distinctes. D'une part, les étudiants en santé d'avant-réforme – les PACES – qui sont autorisés à redoubler s'ils le souhaitent et qui **bénéficient de places réservées**, déduites du *numerus apertus*, c'est-à-dire de la capacité totale d'accueil en seconde année d'étude ; d'autre part, la deuxième voie de sélection concerne les étudiants inscrits pour la première fois en PASS et en L.AS cette année.

Le nombre de places réservées aux « PACES », fixé par un arrêté du 25 janvier 2021¹, s'élève à **6 482** et les chiffres progressivement arrêtés par les différentes universités semblent indiquer que **la capacité totale d'accueil restera équivalente à celle de l'année universitaire dernière**. Ainsi, la réservation actée de places aux redoublants de l'ancien système ne manquerait pas d'exposer **la seconde catégorie d'étudiants à un taux d'échec potentiel particulièrement élevé**.

À cela s'ajoute le fait qu'ils ne pourront pas redoubler en cas de non-sélection, contrairement à leurs prédécesseurs. Ainsi, l'esprit de la loi OTSS, qui anticipait l'injustice de cette situation dans l'exposé des motifs de l'article 1^{er} (« *une part d'augmentation pour cette seule année du nombre d'étudiants admis en deuxième année sera spécifiquement dédiée à la gestion de ces redoublants, afin de ne pas créer d'inégalités au détriment des étudiants primants, qui commenceront leur cursus à la rentrée universitaire 2020* ») ne semble pas en voie d'être respecté.

Les étudiants en santé, légitimement inquiets à l'imminence du concours d'accès en deuxième année, ont largement fait part de leurs préoccupations auprès des parlementaires, qui ont adressé plusieurs **questions au ministère de l'enseignement supérieur**², lequel n'a pour l'heure apporté que des réponses évasives.

Saisi par 5 étudiants en PASS, le **Conseil d'État a suspendu, dans une ordonnance de référé du 28 avril 2021, l'arrêté du 25 janvier 2021** qui fixait le nombre de places ouvertes en 2^e année des filières MMOP pour les derniers redoublants Paces à la rentrée 2021. L'arrêté laisse « *un nombre de places résiduel* » aux étudiants actuellement en Pass. et « *un doute sérieux* » apparaît quant à la légalité du texte qui se fonde uniquement sur les taux de réussite en Paces pour fixer le nombre de places disponibles en 2^e année.

Le Gouvernement a annoncé un **nouvel arrêté, publié le 5 mai 2021**.

¹¹ Arrêté du 25 janvier 2021 fixant le nombre d'étudiants de première année commune aux études de santé autorisés à poursuivre leurs études en médecine, odontologie, pharmacie et maïeutique à la rentrée universitaire 2021-2022.

² Dont une intervention de la présidente de la commission des affaires sociales lors d'une séance de questions d'actualité au Gouvernement, ainsi qu'un courrier envoyé à la ministre de l'enseignement supérieur.

b) La réforme des ECN toujours en attente

L'**article 2** de la loi, tout aussi ambitieux, n'a néanmoins pas connu la même vélocité de traduction réglementaire. Il poursuit un objectif similaire de **redéfinition de l'accès au troisième cycle des études médicales (également connu sous le nom d'internat), actuellement conditionné au passage des épreuves classantes nationales (ECN)**. Ces ECN ont fait l'objet de plusieurs critiques, récemment amplifiées par la récurrence de plusieurs dysfonctionnements dans leur tenue, la principale d'entre elles concernant la place excessive qu'elles prennent dans l'orientation professionnelle des candidats. L'article 2 entend donc y substituer un examen composé d'un « contrôle des connaissances » et d'un « contrôle des compétences », sans pour autant fondamentalement revenir sur le principe du classement.

Le contenu du décret en Conseil d'État attendu

- Les modalités nationales d'organisation des épreuves de connaissances et de compétences qui se substitueront aux ECN ;
- les conditions et modalités d'accès au troisième cycle des études de médecine ;
- les modalités d'organisation du troisième cycle des études de médecine et de réalisation de stages auprès de praticiens agréés-maîtres de stages des universités ;
- les modalités de répartition des postes ouverts aux étudiants accédant au troisième cycle des études de médecine par spécialité et par subdivision territoriale, compte tenu des capacités de formation et des besoins prévisionnels du système de santé en compétences médicales spécialisées ;
- les modalités d'affectation sur ces postes, par spécialité et centre hospitalier universitaire ;
- les modalités de changement d'orientation ;
- les modalités de mise en œuvre de l'autonomie supervisée en pratique ambulatoire.

La réforme des ECN tarde à entrer en vigueur, à l'exception d'un **arrêté du 2 septembre 2020¹** modifiant à la marge la banque nationale des questions tirées au sort pour le passage de l'examen, afin que ce dernier tienne compte des modifications apportées au premier et au deuxième cycle d'études médicales.

¹ Arrêté du 2 septembre 2020 portant modification de diverses dispositions relatives au régime des études en vue du premier et du deuxième cycle des études médicales et à l'organisation des épreuves classantes nationales.

Les retards pris dans la réforme dus à la crise sanitaire ont contraint le Gouvernement à demander, par la loi du 17 juin 2020¹, à ce que **son application soit reportée à la rentrée 2021, rendant son aboutissement nécessaire pour le premier semestre 2023.**

Concernant le stage de pratique ambulatoire en autonomie supervisée, issu à l'origine d'une disposition adoptée au Sénat, le ministre des solidarités et de la santé, interpellé sur ce sujet lors des débats sur la PPL « Ségur » en février 2021, a indiqué qu'un décret avait été publié, faisant référence au décret n° 2020-951 du 30 juillet 2020 relatif aux conditions de l'agrément des maîtres de stage des universités accueillant des étudiants de deuxième et de troisième cycle des études de médecine. Ce texte a été pris, toutefois, sur le fondement de l'article 4 de la loi OTSS, dans une perspective plus large de développement de la maîtrise de stage ambulatoire pour parvenir à une capacité de formation suffisante sur l'ensemble du territoire. Il est complété de travaux en cours portant sur la diversification des terrains de stage pour identifier les conditions de réalisation et de développement de ces stages dans ces territoires. Ces travaux sont certes utiles mais ils ne conduisent pas encore, à ce stade, à préciser les modalités de ces stages en autonomie supervisée spécifiquement visés par le texte de loi.

3. Les mesures de réforme des carrières en santé : des effets d'annonce ambitieux, une application enfin engagée

a) L'ordonnance « carrières hospitalières » : une facilitation de l'exercice d'une activité libérale partielle

Une **ordonnance du 17 mars 2021²**, prise en application de l'article 13 de la loi OTSS, porte plusieurs mesures relatives au recrutement et à l'exercice des praticiens hospitaliers des établissements publics de santé et à la **liberté qui leur est laissée de s'adonner à une activité libérale à titre partiel.**

¹ Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

² Ordonnance n° 2021-292 du 17 mars 2021 visant à favoriser l'attractivité des carrières médicales hospitalières.

Champ de l'ordonnance de l'article 13 de la loi OTSS

Le champ de l'habilitation décrit à l'article 13 de la loi OTSS vise les deux finalités suivantes :

- faciliter la **diversification des activités** entre l'activité hospitalière publique, des activités partagées entre structures de santé ou médico-sociales et un exercice libéral, dans leur établissement ou non, pour décroiser les parcours professionnels et renforcer l'attractivité des carrières hospitalières ;

- simplifier et adapter **les conditions et les motifs de recrutement par contrat** pour mieux répondre aux besoins des établissements, notamment dans les spécialités où ces derniers rencontrent le plus de difficultés à recruter, et pour faciliter l'intervention des professionnels libéraux à l'hôpital.

• **L'article 1^{er}** de l'ordonnance traite plus particulièrement des **questions de recrutement**.

Aux termes de l'article L. 6152-1 du code de la santé publique (CSP), qui ouvre le chapitre consacré aux « praticiens hospitaliers » des hôpitaux publics, cette qualité recouvre deux réalités principales :

- les médecins, odontologistes et pharmaciens qui exercent en établissement public de santé sous un **statut de praticien hospitalier**, dont le bénéfice est réservé aux lauréats du concours national de praticien hospitalier (CNPH) ;

- les médecins, odontologistes et pharmaciens qui y exercent après avoir été **recrutés par contrat** et qui, sous différents statuts présentant tous des distinctions de recrutement et de rémunération (« praticiens contractuels », « praticiens attachés », « assistants des hôpitaux », « cliniciens »), exercent des missions soit identiques à celles des praticiens statutaires, soit subalternes.

Le 1^o de l'article 1^{er} **réduit le renvoi de la loi aux personnels contractuels à son expression la plus simple** : le **a)** supprime la mention des « conditions dans lesquelles, à titre exceptionnel, [les personnels contractuels] peuvent être recrutés par contrat de courte durée sans qu'il en résulte un manquement à la continuité des soins » et le **b)** procède de même avec le recrutement des praticiens « recrutés par contrat sur des emplois présentant une difficulté particulière à être pourvus ». Le 4^o emprunte à la même logique, en supprimant la modalité particulière du détachement par contrat.

Le 2^o enrichit le personnel hospitalier d'une nouvelle catégorie, celle des **étudiants autorisés à exercer à titre de remplaçant** la médecine, la pharmacie et l'odontologie, par ailleurs mentionnés à l'article 14 de la loi OTSS.

Le 3^o élargit à tout praticien hospitalier sans considération de quotité de travail les conditions d'hospitalisation jusqu'alors réservées aux

praticiens hospitaliers à temps plein, selon lesquelles les frais d'hospitalisation non remboursés par la sécurité sociale sont pris en charge par son établissement employeur.

Le 5° pose, dès le chapitre du CSP relatif à la composition des personnels hospitaliers, le principe d'une **autorisation pour les praticiens statutaires et les praticiens contractuels, dont la quotité de travail est inférieure ou égale à 90 % des obligations de service d'un praticien exerçant à temps plein de l'exercice à titre professionnel d'une « activité privée lucrative »**.

Enfin, le 6° se penche sur le problème spécifique de la **concurrence potentielle que peut représenter pour un établissement public de santé la proche installation en libéral d'un praticien qui y a exercé** - qui fait par ailleurs l'objet de l'article 14 de la loi OTSS - en l'étendant au cas particulier des groupements hospitaliers de territoire (GHT).

L'**article 2** de l'ordonnance apporte davantage de précisions sur les modalités de cumul par les praticiens hospitaliers de leur activité hospitalière et d'une activité « *libérale* ».

Le 1° et le 2° étendent cette capacité de cumul, jusqu'alors réservée aux praticiens exerçant à temps plein, à tout praticien **exerçant au minimum huit demi-journées par semaine**.

Le **a)** et le **b)** du 3° détaillent les conditions du cumul, qui reprennent le droit actuel en les assouplissant pour les praticiens statutaires, pour lesquels une activité hospitalière de 8 ou 9 demi-journées par semaine ouvre droit à une activité libérale d'une demi-journée par semaine. Le **c)** précise la clause de non-concurrence des praticiens exerçant précédemment en établissement et s'établissant exclusivement en libéral en l'étendant à tous les établissements dans lesquels le praticien exerçait son activité libérale partielle.

De la même façon, le 5° et le 6° introduisent le cas où le **praticien hospitalier exerce son activité libérale dans plusieurs établissements** - créant ainsi à son profit une « *activité libérale partagée* ».

Enfin, l'**article 3** prévoit une date d'entrée en vigueur fixée par décret et intervenant au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

• La commission des affaires sociales s'interroge sur la portée **de la suppression de la seconde phrase du 2° de l'article L. 6152-1 du CSP**, qui visait spécifiquement le cas de recrutement de praticiens contractuels pour de courtes durées et afin d'assurer la continuité des soins.

En effet, cette disposition fragilise l'identification par la loi du problème particulier du recours à l'intérim médical, phénomène dont l'ensemble des acteurs concernés s'accorde pour en dénoncer la forme et les montants engagés. La commission s'étonne d'autant plus de cette suppression que le problème fait l'objet, au sein de la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, encore en discussion, d'un dispositif dédié approuvé par le Gouvernement.

b) Les mesures de lutte contre les pénuries de professionnels de santé

Quelques mesures réglementaires prévues pour les réformes annoncées visant à **desserrer les contraintes pesant sur les zones sous-dotées**, ont été prises depuis le précédent bilan d'application de cette loi.

Ainsi, l'**article 12**, qui attribue aux médecins retraités ainsi qu'aux étudiants de troisième cycle la **capacité de rédiger des certificats de décès** afin de pallier les difficultés engendrées par la raréfaction de la ressource médicale, est enfin devenu applicable, à la suite de la publication du **décret du 18 avril 2020**¹.

• Toutefois, l'**article 10** qui avait dessiné de façon plus précise les contours du statut de **médecin adjoint** afin d'élargir les possibilités de recours à ce statut notamment dans les zones sous-dotées, reste dans l'attente de la publication du décret d'application. Ce texte doit être pris après l'avis du conseil national de l'ordre des médecins.

Le médecin adjoint

Aux termes de l'article L. 4131-2 du code de la santé publique (CSP), peuvent être autorisés à exercer la médecine à titre de **remplaçant** d'un médecin toute personne ayant validé la totalité de son deuxième cycle d'études médicales (autrement dit, un « interne ») ou, pour certaines spécialités, tout interne ayant validé un nombre minimal de semestres.

Ces mêmes personnes peuvent par ailleurs être autorisées à exercer la médecine comme **adjoint** d'un médecin dans trois cas :

- dans les zones caractérisées par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins ;
- en cas d'afflux saisonnier ou exceptionnel de population ;
- dans l'intérêt de la population, lorsqu'une carence ponctuelle est constatée dans l'offre de soins par le conseil départemental de l'ordre des médecins, le cas échéant sur proposition du maire de la commune.

¹ Décret n° 2020-446 du 18 avril 2020 relatif à l'établissement du certificat de décès.

c) Les mesures de fluidité entre ville et hôpital

À l'instar des mesures précédentes, les **mesures de la loi destinées à faciliter les coopérations entre praticiens de ville et praticiens hospitaliers** ont connu une légère augmentation de leur taux d'application.

• L'**article 14** de la loi, issu d'une initiative de la commission des affaires sociales, se penchait sur **l'interdiction faite aux praticiens démissionnaires d'un établissement public d'entrer en concurrence avec cet établissement, notamment par un exercice libéral, pendant les deux ans suivant la fin de leurs fonctions**. Cette disposition, initialement contenue dans le code de santé publique, était inapplicable faute d'un décret, lequel n'avait pas jamais été pris en raison d'un périmètre d'interdiction vraisemblablement trop large et attentatoire à la liberté d'entreprendre. L'article 14 s'était donc efforcé de restreindre les conditions de cette interdiction par plusieurs critères (durée plafonnée à 24 mois, rayon kilométrique maximal de 10 km, quotité de travail effectuée à l'intérieur de l'établissement d'origine supérieure à 50 %).

Par ailleurs, ce même article 14 précise **l'interdiction faite aux personnels hospitaliers exerçant en établissement public de santé à titre principal d'exercer à titre partiel une activité rémunérée susceptible d'entrer en concurrence directe avec cet établissement**.

Si l'ordonnance précitée du 17 mars 2021 visant à favoriser l'attractivité des carrières médicales hospitalières a adapté les modalités de mise en œuvre de la clause de non-concurrence dans le cadre des GHT, les mesures réglementaires attendues n'ont toujours pas été prises. Le rapporteur général de la commission des affaires sociales avait souhaité, au cours de la discussion en première lecture de la proposition de loi visant à améliorer la confiance dans le système de santé par la confiance et la simplification, accélérer l'adoption de ces mesures en fixant un délai au Gouvernement¹. Comme l'a indiqué l'Assemblée nationale en nouvelle lecture, le ministère de la santé a précisé « *que les mesures d'application de [cet article] figureraient dans l'ordonnance visant à réviser le statut de praticien hospitalier* », ce qui n'a pas été le cas.

¹ Proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification, n° 3470, déposée le jeudi 22 octobre 2020, article 4 quater A (supprimé).

• **L'article 15** a tendu à préciser la possibilité pour un professeur des universités praticien hospitalier (PU-PH) de **maintenir une activité hospitalière en qualité de consultant au-delà de la limite d'âge de 67 ans**. L'article prévoit qu'une partie de ces fonctions devra être réalisée dans un ou plusieurs établissements de santé publics non universitaires, ou encore dans des établissements sociaux ou médico-sociaux (ESMS) publics. Cette intention, intéressante en ce qu'elle permettra le décloisonnement de certains profils excessivement concentrés sur les établissements universitaires, est applicable depuis la publication d'un **décret du 4 mai 2020**¹.

• Enfin, **l'article 16** présentait l'opportunité intéressante d'**appliquer le statut de la fonction publique hospitalière à des professionnels de santé exerçant à temps non complet dans un établissement hospitalier**, à des fins d'attractivité des métiers de l'hôpital public.

Il était notamment question de viser les masseurs-kinésithérapeutes, dont la mixité d'exercice entre la sphère libérale et la sphère hospitalière paraît particulièrement souhaitable. La liste des professionnels auxquels cette attraction statutaire sera ouverte a été énumérée par **l'article 2 du décret du 26 juin 2020**², qui rassemble les **sages-femmes** des hôpitaux, les **psychologues**, les **diététiciens**, les **masseurs-kinésithérapeutes**, les **orthophonistes**, les **orthoptistes**, les **pédicures-podologues**, les **ergothérapeutes** et les **psychomotriciens**.

• **L'article 71** de la loi, issu d'un amendement sénatorial, est **désormais applicable**. Cet article a introduit une procédure dérogatoire d'autorisation d'exercice permettant à des médecins, dentistes, sages-femmes et pharmaciens titulaires de diplômes étrangers hors Union européenne de s'installer pour une durée déterminée en Guadeloupe, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, en Guyane, en Martinique ou à Saint-Pierre et Miquelon.

Un décret en Conseil d'État en date du 31 mars 2020³ a **précisé la procédure applicable à compter du 26 juillet 2020**. Il prévoit notamment les modalités de constitution des dossiers de candidature, la composition des commissions territoriales d'autorisation d'exercice prévues aux articles L. 4131-5 et L. 4221-14-3 du code de la santé publique, la procédure d'examen des candidatures ainsi que la possibilité pour le directeur général de l'ARS de suspendre le droit d'exercer en cas de danger grave pour les patients. La durée de l'autorisation d'exercice ne peut être inférieure à six mois ni s'étendre au-delà du 31 décembre 2025.

¹ Décret n° 2020-517 du 4 mai 2020 relatif aux fonctions de consultant.

² Décret n° 2020-791 du 26 juin 2020 fixant les dispositions applicables aux fonctionnaires occupant un emploi à temps non complet dans la fonction publique hospitalière.

³ Décret n° 2020-377 du 31 mars 2020 relatif à l'exercice dans certains territoires d'outre-mer des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien par des personnes ne remplissant pas les conditions de nationalité et de diplôme normalement applicables.

Un arrêté du 18 septembre 2020¹ a ensuite déterminé, par structure d'accueil, profession et spécialité, **le nombre de postes sur lesquels sont susceptibles d'être recrutés des professionnels** dans chacune des collectivités concernées.

Peuvent ainsi être pourvus par cette voie dérogatoire :

- en Guyane, 213 postes de médecin, 2 postes de chirurgien, 4 postes de chirurgien dentiste, 6 postes de pharmacien et 5 postes de sage-femme ;

- en Martinique, 82 postes de médecin et 1 poste de pharmacien ;

- en Guadeloupe, 165 postes de médecin, 4 postes de chirurgien dentiste et 4 postes de pharmacien ;

- à Saint-Pierre et Miquelon, 4 postes de médecin.

Les directeurs généraux des ARS concernées et le représentant de l'État à Saint-Pierre et Miquelon devront établir un bilan annuel de l'application du dispositif dans leurs ressorts territoriaux respectifs.

d) Les mesures relatives aux Padhue

La loi s'est également penchée, dans son **article 70**, sur un « angle mort » délaissé de la politique des carrières en santé : **l'exercice des praticiens à diplôme hors Union européenne** (Padhue).

Décrié depuis sa mise en place en 2007, le cadre juridique d'exercice des Padhue, initialement conçu comme transitoire et depuis pérennisé de fait, ne compte aujourd'hui qu'une seule voie d'accès au plein exercice de la médecine, réputée pour son caractère très sélectif : la **procédure d'autorisation d'exercice** (PAE) dite aussi « **liste A** ».

Il s'agit d'un concours destiné aux **personnes n'ayant jamais exercé à titre professionnel dans les hôpitaux français**, et à l'issue duquel les lauréats entament une période probatoire d'une (pour les candidats aux professions de chirurgien-dentiste, de sage-femme et de pharmacien) ou de trois années (pour les candidats à l'exercice de la médecine). Au terme de leur période probatoire, les candidats peuvent obtenir, après avis de la commission nationale d'autorisation d'exercice compétente pour leur profession et leur spécialité, placée auprès du centre national de gestion (CNG), une autorisation de plein exercice par décision du ministre chargé de la santé.

¹ Arrêté du 18 septembre 2020 fixant le nombre de postes sur lesquels sont susceptibles d'être recrutés des professionnels bénéficiant d'une autorisation d'exercice en application des dispositions des articles L. 4131-5 et L. 4221-14-3 du code de la santé publique.

Cela étant, **la plupart des Padhue, exerçant de fait dans des situations précaires et mal rémunérées** laissées à la discrétion des établissements de santé recruteurs, ne sont pas éligibles à la PAE. De nombreux établissements hospitaliers situés en zones sous-dotées, confrontés à la désertification médicale et à l'inégale répartition sur le territoire des professionnels de santé, ont **recruté des Padhue par voie contractuelle, en dehors de la PAE**, pour remédier à des situations de vacance de postes.

Cette situation d'infraction à la loi est rendue possible par l'absence de pilotage centralisé du recrutement des Padhue. Tandis que les praticiens hospitaliers sont nommés par le centre national de gestion (CNG), le recrutement des Padhue se fait par contrat au sein de chaque établissement. Ce mode de recrutement contractuel et local, sans gestion au niveau national, explique que les établissements hospitaliers aient pu contourner les différentes législations interdisant le recrutement de nouveaux praticiens ne disposant pas du plein exercice

L'article 70 de la loi OTSS a porté l'ambition louable de **régulariser ces situations particulières** par trois modifications principales du régime juridique des Padhue :

- la mise en place d'une **procédure d'autorisation, ad hoc et dérogatoire à la PAE**, ouverte aux Padhue déjà recrutés, sous certaines conditions (condition de diplôme, condition de durée d'exercice et condition de présence un jour donné), et prévue pour s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2021. Cette procédure, particulièrement complexe, prévoit pour les Padhue un examen à trois niveaux (commission régionale, commission nationale, décision ministérielle) de leurs dossiers de candidature ;

- à compter de l'extinction prévue de cette procédure d'autorisation dérogatoire, l'article 70 ne retient que **la PAE de droit commun comme unique mode d'accès au plein exercice pour les Padhue**. Elle procède à cet égard à quelques assouplissements de cette dernière, qui doit contenir un **parcours probatoire** dans un service agréé pour la formation des internes d'un an (pour les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes) ou de deux ans (pour les médecins et les pharmaciens), lequel est sanctionné par une épreuve de vérification de connaissances ;

- enfin, l'exclusivité annoncée de cette voie dérogatoire d'accès des Padhue à l'exercice de la médecine entraîne la **suppression de la possibilité de leur recrutement par les établissements de santé sous un statut contractuel**.

Ces trois grandes modifications du statut des Padhue devaient encore faire l'objet d'importantes mesures réglementaires d'application, **dont aucune n'avait été publiée au moment de la promulgation de l'état d'urgence sanitaire consécutif à l'épidémie de Covid-19**. Durant la première vague de cette dernière, la situation des Padhue a subi plusieurs modifications, inscrites dans l'**ordonnance du 15 avril 2020¹** dont le titre I^{er} a partiellement gelé leur situation le temps de l'état d'urgence sanitaire et la loi du 17 juin 2020² a reporté le maintien de la procédure d'autorisation dérogatoire au **31 décembre 2022**.

Deux décrets ont finalement été pris pour traduire les modifications portées par l'article 70 :

- un **décret du 3 juin 2020³**, qui modifie la PAE de droit commun (celle de la « liste A ») en **formalisant le premier accueil en établissement des Padhue lauréats des épreuves théoriques**. Ce parcours probatoire prend désormais la forme d'un « parcours de consolidation des compétences », pour l'accomplissement duquel les candidats à la PAE devront faire l'objet d'une affectation ministérielle, subordonnée à leur rang de classement ;

- un **décret du 7 août 2020⁴** précise pour sa part la procédure dérogatoire destinée aux Padhue déjà recrutés, qui peut donner lieu à une autorisation d'exercice temporaire.

4. Les mesures relatives aux hôpitaux : des réformes importantes encore en suspens

Sur le volet hospitalier de ce texte, largement renvoyé à des ordonnances, seule l'ordonnance sur les groupements hospitaliers de territoire a été publiée.

¹ Ordonnance n° 2020-428 du 15 avril 2020 portant diverses dispositions sociales pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

² Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne.

³ Décret n° 2020-672 du 3 juin 2020 portant application de l'article 70 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé et relatif à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien par des personnes ne remplissant pas les conditions de nationalité ou de diplôme normalement applicables et aux pharmacies à usage intérieur.

⁴ Décret n° 2020-1017 du 7 août 2020 portant application du IV et du V de l'article 83 de la loi n° 2006-1640 du 21 décembre 2006 de financement de la sécurité sociale pour 2007 et relatif à l'exercice des professions de médecin, chirurgien-dentiste, sage-femme et pharmacien par les titulaires de diplômes obtenus hors de l'Union européenne et de l'Espace économique européen.

a) L'« ordonnance GHT » : la confirmation de la démarche intégrative des établissements publics de santé

L'ordonnance n° 2021-291 du 17 mars 2021¹ traduit en cinq articles les modifications annoncées par l'article 37 de la loi, relatives aux **instances des groupements hospitaliers de territoire (GHT)**.

Champ de l'ordonnance de l'article 37 de la loi OTSS

L'article 37 de la loi OTSS a limité le champ de l'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance en matière de GHT à **trois grandes matières** :

- l'articulation des compétences des commissions médicales des établissements parties et de la commission médicale de groupement ;
- l'articulation des compétences, concernant la gestion des ressources humaines, des directeurs d'établissements partis et du directeur de l'établissement support ;
- la possibilité offerte aux établissements de fusionner, à la faveur d'un groupement, certaines de leurs instances médicales ou décisionnaires : directoire, commission médicale d'établissement (CME), comités techniques, commission des soins infirmiers et CHSCT.

• Le **1° de l'article 1^{er}** de l'ordonnance précitée insère sept nouveaux articles au code de la santé publique (CSP), qui précisent **les missions des instances médicales des GHT**.

Il précise que le président de la **commission médicale de groupement (CMG)**, instituée dans chaque GHT aux termes de la loi, est investi de plusieurs prérogatives, qu'il exerce en lien avec le président du comité stratégique du GHT – soit, aux termes de l'article L. 6132-2 du CSP, le directeur de l'établissement support – et se présente comme le **principal acteur de la mise en œuvre des missions de la CMG**, avec toutefois l'obligation de tenir cette dernière régulièrement informée de l'exercice de ses missions et attributions. Les liens entre le président de la CMG et le président du comité stratégique sont instrumentés par une **charte de gouvernance**, dont l'ordonnance prévoit qu'elle précise au minimum les modalités d'échange du président de la CMG avec les autorités ou organismes extérieurs ainsi que les moyens matériels mis à sa disposition.

La composition de la CMG ainsi que « *les matières sur lesquelles elle est consultée* », comme les modalités d'exercice des fonctions de président de cette instance sont renvoyées, dans l'ordonnance qui reprend sur ces points les mêmes termes que la loi, à un **décret** encore non publié.

¹ Ordonnance n° 2021-291 du 17 mars 2021 relative aux groupements hospitaliers de territoire et à la médicalisation des décisions à l'hôpital.

Conformément au champ de l'habilitation, trois articles créés par l'ordonnance prévoient la possibilité pour le GHT d'instituer une « *commission médicale unifiée de groupement* » (CMUG), qui résulterait de la **fusion de la CMG et des CME parties au groupement**. Formulée par le président du comité stratégique du GHT, en accord avec les directeurs d'établissements parties, le comité stratégique et l'ensemble des CME, cette demande relèverait alors de la compétence exclusive du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS).

La prérogative de **dissolution** d'une pareille instance reviendrait à la même autorité, soit de sa propre initiative, soit sur demande du président du comité stratégique, toujours en accord avec les directeurs des établissements parties, le comité stratégique et la commission médicale unifiée de groupement.

Les missions de la CMUG seraient, aux termes de l'ordonnance, les mêmes que celles de la CMG, augmentées de celles habituellement attribuées aux CME pour chaque établissement partie.

Il est également prévu que des **décrets** précisent les règles de composition et de fonctionnement de la CMUG, ainsi que les modalités d'exercice des fonctions de son président.

Deux autres articles insérés par l'article 1^{er} de l'ordonnance décrivent le cadre dans lequel la **fusion des commissions des soins infirmiers, de rééducation et médico-techniques (CSIRMT)** des établissements parties peut intervenir, selon des modalités à peu près identiques.

Le 2^o de l'article 1^{er} de l'ordonnance atténue de façon notable les prérogatives que la loi OTSS avait attribuées à **l'établissement support d'un GHT en matière de gestion de ressources humaines**. À la version initiale élaborée au cours de la discussion parlementaire, qui investissait l'établissement support de « *la gestion des ressources humaines médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques, en cohérence avec la stratégie médicale du groupement élaborée avec le concours de la commission médicale de groupement* », l'ordonnance substitue une mission de « *définition d'orientations stratégiques communes pour la gestion prospective des emplois et des compétences, l'attractivité et le recrutement, la rémunération et le temps de travail des personnels médicaux, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques, dans les limites des compétences des établissements parties à l'égard de ces personnels* ».

Les **articles 2 et 4** de l'ordonnance introduisent, pour leur part, une **compétence commune du directeur et du président de la CME** pour la définition de l'organisation interne et la signature des contrats de pôle d'activité. L'**article 3** se livre à quelques ajustements dans la participation de la CME à la stratégie médicale de l'établissement.

Enfin l'**article 5** rappelle la **date d'entrée en vigueur** de l'ordonnance, en renvoyant aux dispositions de l'article 37 de la loi OTSS, qui font elles-mêmes mention d'une date fixée par décret ou, au plus tard, du 1^{er} janvier 2022.

- La commission des affaires sociales constate que la teneur de l'ordonnance correspond à l'habilitation donnée au Gouvernement à légiférer.

Sur le fond, elle réitère toutefois ses inquiétudes, exprimées lors des débats sur le projet de loi OTSS, que la structuration des GHT prendra inmanquablement pour pivot la **dyarchie « président du comité stratégique/président de la commission médicale du groupement »**, qui correspondra dans la quasi-totalité des cas à l'équipe « directeur de l'établissement support/président de la CME de l'établissement support ».

Les rares occasions où les instances proprement collégiales sont évoquées ne dissipent pas l'ambiguïté sur l'attribution de leurs missions : ainsi, bien que l'article 1^{er} de l'ordonnance prévoie bel et bien que la CMG « élabore » la stratégie médicale et le PMP du groupement, cette disposition contredit directement l'article L. 6132-2 du CSP, aux termes duquel le PMP est « défini » par la convention constitutive du même groupement, laquelle préexiste par définition à la CMG.

Il est donc fort à craindre que cette dernière se trouve dépourvue de mission réelle, à l'instar de ce que le rapport du professeur Olivier Claris a longuement déploré, à l'échelle de l'établissement, pour la CME. Dommageable pour un établissement pris isolément, le risque que comporte cette épure se trouverait amplifié s'il se constatait au niveau d'un groupement : il **donnerait encore plus de corps aux doutes qu'inspirent les GHT depuis leur création, soupçonnés par les établissements parties de favoriser une captation d'activité en faveur de l'établissement support et d'appauvrir l'offre de proximité.**

Dans ce cadre, les **lacunes que présente le régime juridique de la fusion des instances collégiales en une instance unique et de la dissolution de cette dernière** ne dissipe pas toutes les inquiétudes. Si l'accord unanime des parties concernées doit être préalablement recueilli, la dissolution de cette instance unique est laissée, d'après le texte, à la discrétion du directeur général de l'ARS, qui ne peut être saisi en ce sens que par le directeur de l'établissement support.

Par ailleurs, la commission des affaires sociales remarque qu'**aucune charte de gouvernance n'est prévue, dans le cas d'une CMUG, pour formaliser les rapports entre son président et le président du comité stratégique et qu'il n'est pas, explicitement fait obligation au président de la CMUG de tenir régulièrement informée la CMUG de l'exercice de ses missions, contrairement au président de la CMG.**

Enfin, la commission ne peut que regretter **les circonstances qui ont entouré la publication de cette ordonnance**, dont les termes touchent pour une large part des articles du code de la santé publique par ailleurs modifiés par la proposition de loi visant à améliorer le système de santé par la confiance et la simplification débattue au premier trimestre 2021.

Les débats parlementaires sur ce texte se sont tenus dans l'ignorance de dispositions, en cours d'élaboration, pourtant indispensables à sa compréhension.

b) Le nouveau modèle des hôpitaux de proximité en suspens

Alors que la LFSS pour 2020 a proposé sans attendre un nouveau modèle de financement dont les contours demeurent encore à préciser, le déploiement du nouveau modèle des **hôpitaux de proximité (article 35)** reste dans l'attente de la publication des ordonnances relatives aux conditions de labellisation et à la gouvernance de ces établissements, initialement programmée pour le premier trimestre 2020 et retardée par le contexte sanitaire.

D'après les indications de la DGOS, les projets de texte ont été stabilisés avec les partenaires de la concertation fin 2020 et leur examen par le Conseil d'État serait imminent. En outre, les textes réglementaires encadrant la pratique à titre dérogatoire d'actes de chirurgie programmée au sein de ces établissements font l'objet d'une concertation en cours avec les sociétés savantes, pour une publication envisagée à la fin du premier semestre 2021.

5. Les dispositions relatives aux professions de santé et à la coordination des parcours

- **Certaines dispositions relatives à la coordination des parcours ont trouvé depuis le précédent bilan d'application des lois établi par la commission une traduction réglementaire.** C'est notamment le cas de l'**article 23**, issu d'un amendement sénatorial, qui a engagé une refonte des dispositifs d'appui à la population et aux professionnels pour la coordination des parcours de santé complexes : le **décret n° 2021-295 du 18 mars 2021** relatif aux dispositifs d'appui à la coordination des parcours de santé complexes et aux dispositifs spécifiques régionaux a précisé les missions relevant de ces dispositifs et les modalités d'échange et de partage d'informations concernant les personnes prises en charge.

- **D'autres dispositions portant sur la répartition des compétences entre professions de santé et visant à améliorer l'accès aux soins demeurent inapplicables en l'absence de traduction réglementaire ou en raison d'une traduction réglementaire encore partielle à ce jour.**

C'est le cas de la possibilité ouverte aux infirmiers (**article 25**) d'adapter pour certaines pathologies la posologie de traitements (anticoagulants ou insuline par exemple) sur la base des résultats d'analyses de biologie médicale, qui ne conduisait pourtant qu'à sécuriser une pratique courante au quotidien : le **décret n° 2021-115 du 3 février 2021** a précisé les conditions dans lesquelles les infirmiers sont autorisés à adapter la posologie de certains traitements (respect des recommandations de bonnes pratiques élaborées ou validées par la Haute Autorité de santé et notamment les conditions d'organisation des équipes coordonnées, suivi d'une formation complémentaire, information du patient et des médecins traitants ou prescripteurs), mais **l'arrêté pris après avis de la HAS fixant la liste des traitements et pathologies concernés n'est toujours pas paru**.

C'est également le cas de l'assouplissement du dispositif de « pharmacien correspondant » (**article 28**), dans l'attente de l'arrêté précisant les conditions dans lesquelles celui-ci peut renouveler périodiquement des traitements chroniques et ajuster, au besoin, leur posologie.

En revanche, la possibilité de **dispensation de certains médicaments par des pharmaciens (article 30)**, qui devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2020, a fait l'objet d'un texte d'application qui n'a toutefois été publié qu'un an plus tard : le **décret n° 2021-23 du 12 janvier 2021** renvoie les modalités de délivrance et de formation préalable des pharmaciens à des protocoles nationaux de coopération. À ce jour, quatre protocoles autorisés par des arrêtés en date du 6 mars 2020 entrent dans le champ de la dispensation protocolisée : la rhino-conjonctivite allergique saisonnière de patients de 15 à 50 ans (renouvellement de traitement), la pollakiurie et brûlure mictionnelle chez la femme de 16 à 65 ans, l'odynophagie et l'éruption cutanée vésiculeuse prurigineuse chez l'enfant de 12 mois à 12 ans.

N'est pas non plus encore paru le décret censé définir les conditions de la vaccination des enfants par les sages-femmes, autorisée par l'**article 31**.

L'**article 33** a ouvert la possibilité à un orthoptiste d'adapter, sauf opposition du médecin, les prescriptions médicales initiales des verres correcteurs et des lentilles de contact oculaire dans le cadre d'un renouvellement.

Un décret du 24 avril 2020¹ a précisé les conditions de cette adaptation, en définissant notamment la **durée de validité de l'ordonnance médicale en fonction de l'âge du patient et du type d'équipement**.

¹ Décret n° 2020-475 du 24 avril 2020 portant diverses dispositions relatives aux professions d'orthoptiste, d'opticien-lunetier et de pédicure-podologue.

Il est précisé que le médecin prescripteur peut limiter la durée pendant laquelle l'adaptation par l'orthoptiste est autorisée par une mention expresse sur l'ordonnance, notamment dans des situations médicales précisées par arrêté¹.

À titre accessoire, ce décret aménage également les dispositions réglementaires relatives aux compétences des pédicures-podologues² en conséquence de l'**article 27** de la loi.

• L'ordonnance prévue par l'**article 64** et relative au **développement de l'exercice coordonné** reste également en attente de publication. Toutefois, les acteurs de santé ont été consultés fin mars 2021 sur deux projets de texte : un projet d'ordonnance sur le régime juridique et fiscal des CPTS et des MSP et un projet de décret relatif aux groupements d'employeurs constitués au sein d'une société interprofessionnelle de soins ambulatoires (Sisa).

La commission n'a pas été saisie de ces projets mais elle note que ceux-ci ont reçu à ce stade un accueil mitigé : l'**UNPS** (Union nationale des professionnels de santé) a rendu un **avis négatif** le 29 mars 2021, ses réserves portant à la fois sur la forme de la consultation (délai insuffisant pour se prononcer) et sur le fond des mesures envisagées. Elle juge notamment que celles-ci conduisent à dénaturer les MSP pourtant créées pour les libéraux, en favorisant le salariat des professionnels de santé au sein de la Sisa et en compliquant l'exercice professionnel au sein de ces structures.

6. La transformation numérique du système de santé : un chantier réglementaire encore inentamé marqué par les expérimentations de la crise sanitaire

a) La stratégie numérique de santé

L'**article 41** de la loi a tracé une **ambitieuse réforme de la stratégie numérique de santé** dont les mesures les plus emblématiques sont :

- la **décentralisation de la gestion des données de santé**, avec une attribution multiple de la qualité de responsable de traitement du système national des données de santé, jusqu'ici uniquement assumée par la CNAM ;

- un **élargissement des organismes collecteurs des données de santé** aux professionnels de santé ;

- la création d'un **comité éthique et scientifique** chargé de délivrer un avis préalable à l'examen d'une demande de traitement par la CNIL ;

- la création d'une **plateforme des données de santé (PDS)**, groupement d'intérêt public dont les missions seront essentiellement d'organiser les données du SNDS et de procéder à la **réalisation de traitements de données pour le compte de tiers responsables de traitements**.

¹ Art. R. 4342-8-1 du code de la santé publique.

² Art. R. 4322-1 du code de la santé publique.

L'ensemble de ces dispositions appelle des mesures réglementaires d'application, qui ont accusé un important retard de publication et, par conséquent, de **mise en œuvre de l'élan numérique dans la recherche en santé** dont le Gouvernement semblait pourtant faire une de ses priorités.

À la suite d'un arrêté du 29 novembre 2019¹ organisant la transformation statutaire de l'institut national des données de santé (INDS) en plateforme des données de santé, le **décret du 14 mai 2020**², très attendu, a détaillé la composition et la formalisation des missions du comité éthique et scientifique.

Pour autant, **ces quelques mesures n'ont pas suffi à doter l'exploitation des données de santé d'un cadre réglementaire** compatible avec les exigences légales posées par la loi du 16 janvier 1978, dont l'impératif d'anonymiser les données personnelles susceptibles de se prêter à un traitement.

En témoigne notamment le **référé-liberté** formulé devant le Conseil d'État à l'égard d'un arrêté ministériel du 21 avril 2020³ qui habilitait la PDS, aux seules fins de faciliter l'utilisation des données de santé pour les besoins de la gestion de l'urgence sanitaire, à recevoir et à traiter des données personnelles de santé, et ce « *avant qu'un décret en Conseil d'État [...] adapte les dispositions réglementaires existantes aux modifications apportées au système national des données de santé par la loi du 24 juillet 2019, qui a notamment élargi les données rassemblées par ce système* »⁴.

Était également en cause, pour l'hébergement de ces données sur la PDS, le **recours aux solutions techniques proposées par la société Microsoft**, avec laquelle un contrat de sous-traitance avait été conclu dans ce but à la fin de l'année 2019. Comme le note le Conseil d'État dans son ordonnance de référé, l'analyse des documents contractuels relatifs à l'hébergement des données faisait apparaître que « *ces données pouvaient faire l'objet de transferts hors de l'Union européenne dans le cadre du fonctionnement courant de la solution technique* » et qu'elles se trouvaient à ce titre exposées à un risque d'exploitation directe par les États-Unis, dont la législation autorise l'accès à toute base de données détenue par une société soumise à leur droit.

¹ Arrêté du 29 novembre 2019 portant approbation d'un avenant à la convention constitutive du groupement d'intérêt public « Institut national des données de santé » portant création du groupement d'intérêt public « Plateforme des données de santé ».

² Décret n° 2020-657 du 14 mai 2020 relatif aux traitements de données à caractère personnel à des fins de recherche, d'étude ou d'évaluation dans le domaine de la santé.

³ Arrêté du 21 avril 2020 complétant l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

⁴ Conseil d'État, ordonnance de référé, 19 juin 2020, Association conseil national du logiciel libre et autres, n° 440916.

Aussi, bien que le Conseil d'État ait conclu au rejet du référé, les **lacunes de la réglementation relative à la transformation numérique du système de santé** sont apparues comme particulièrement préjudiciables en période d'urgence sanitaire. La teneur de l'arrêté du 21 avril 2020 a été reprise par l'arrêté du 10 juillet 2020¹, avec cette fois la mention explicite qu'« *aucun transfert de données à caractère personnel ne [pouvait] être réalisé en dehors de l'Union européenne* » ; ces ajustements par à-coups ne peuvent toutefois se substituer durablement au décret en Conseil d'État attendu.

b) Une expérimentation du lancement de l'ENS annoncée pour le second semestre 2021

Bien que la *quasi*-totalité des textes d'application des dispositions de la loi du 24 juillet 2019 relatives au **numérique en santé** n'aient pas encore été pris, la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a constitué une période riche d'enseignements dans ce domaine **en contraignant l'État et l'assurance maladie à expérimenter dans des délais très courts plusieurs dispositifs qui ont testé la capacité du pays à s'inscrire pleinement dans l'ère de la e-santé** : mise en place de systèmes d'information pour la collecte de données de suivi de l'épidémie (*contact tracing*), développement d'applications de santé, déploiement massif de la télémédecine et du télésoin...

L'**espace numérique de santé (ENS)**, créé par l'**article 45** de la loi du 24 juillet 2019, est appelé à se déployer à une date fixée par un décret en Conseil d'État, et **au plus tard le 1^{er} janvier 2022**. Ce même décret doit préciser les modalités de fonctionnement de l'ENS ainsi que les organismes publics chargés d'en assurer la conception, la mise en œuvre, l'administration, l'hébergement et la gouvernance. Un projet de décret notifié à la Commission européenne le 15 janvier 2021 confie la gouvernance de l'ENS au ministère chargé de la santé conjointement avec la **caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM)**. Cette dernière a conclu, le 30 novembre 2020, un marché avec un groupement composé de l'entreprise de services numériques Atos et du cabinet de conseil en informatique Octo Technology pour un total hors taxes de 130 millions d'euros. Lors d'une session du conseil du numérique en santé du 4 décembre 2020, M. Dominique Pon et Mme Laura Létourneau, respectivement responsable et déléguée ministériels à la délégation au numérique en santé, ont en outre annoncé qu'une **phase pilote des expérimentations** de l'ENS serait lancée à partir de juillet 2021 et concernerait près d'**1,3 million de personnes**².

¹ Arrêté du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire, article 30.

² Léo Caravagna, « Espace numérique de santé : le marché attribué à Atos et Octo Technology », 7 janvier 2021, www.ticsante.com.

L'article 98 de la loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique, dite loi « ASAP », a aligné la date limite d'entrée en vigueur de l'ouverture automatique du dossier médical partagé (DMP) - fixé initialement au 1^{er} janvier 2021 par l'article 50 de la loi du 24 juillet 2019 - sur celle prévue pour l'ENS, à savoir le 1^{er} janvier 2022. La loi « ASAP » précise, en outre, que le DMP est obligatoirement intégré à l'ENS dont il est une composante constitutive, si bien que l'opposition d'un assuré à l'ouverture de son ENS emporte nécessairement opposition à l'ouverture de son DMP ou clôture de son DMP existant. Début novembre 2020, l'assurance maladie faisait état de **9,7 millions de DMP créés**. La loi « ASAP » a, par ailleurs, supprimé la possibilité pour le titulaire de l'ENS de choisir les composantes constitutives de son espace.

Le projet de décret relatif à l'ENS, notifié à la Commission européenne, prévoit l'ouverture automatique de l'ENS à compter du 1^{er} juin 2021. Au-delà des conditions d'ouverture, d'accès et de fermeture de l'espace, le projet de décret envisage le déploiement d'une **campagne d'information destinée au grand public sur l'ENS** ainsi qu'une **information individuelle** réalisée par les organismes d'assurance maladie auprès des assurés, soit par courrier électronique, soit par voie postale. Outre les professionnels mentionnés à l'article R. 1110-2 du code de la santé publique, le projet de décret envisage d'élargir l'accès à l'ENS aux **services de santé au travail**, aux **services de médecine scolaire**, aux docteurs juniors¹ ainsi qu'aux professionnels spécialement habilités des dispositifs d'appui à la coordination et d'autres dispositifs territoriaux.

c) Un renforcement progressif de l'interopérabilité des systèmes d'information en santé

L'article 44 de la loi du 24 juillet 2019, inséré à l'initiative du Sénat, précise le cadre législatif des **obligations d'interopérabilité applicables aux systèmes d'information et services et outils numériques en santé**. Il conditionne, à compter d'une date définie par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2023, l'attribution de fonds publics dédiés au financement d'opération de conception, d'acquisition ou de renouvellement des systèmes d'information des professionnels de santé et des établissements sociaux et médicosociaux au respect de référentiels d'interopérabilité. Ces référentiels, encore en cours d'élaboration, devront être approuvés par arrêté du ministre chargé de la santé et il reviendra à un décret en Conseil d'État de préciser les modalités complémentaires d'incitation à la mise en conformité des systèmes d'information en santé avec lesdits référentiels.

¹ Décret n° 2020-114 du 11 février 2020 relatif aux gardes et astreintes des docteurs juniors.

Les textes règlementaires précités n'ont toujours pas été publiés mais le bilan pour l'année 2020 de la mise en œuvre de la feuille de route du numérique en santé du ministère des solidarités et de la santé fait état de progrès enregistrés dans la construction du cadre de l'interopérabilité en e-santé : la mise en place de tests d'interopérabilité en libre-service, l'ouverture du serveur multi-terminologies mettant à disposition les terminologies dans un format standardisé ou encore la mise au point de jeux de valeurs dans le cadre des dispositifs de collecte de données de santé pendant la crise sanitaire. En outre, un **projet de décret notifié le 7 mai 2020 à la Commission européenne** définit la procédure d'évaluation et de certification de conformité aux référentiels d'interopérabilité.

d) Un accès au numérique en santé encore partiel

(1) Le développement de la e-prescription

L'**article 55** de la loi du 24 juillet 2019 a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires au **développement de prescriptions dématérialisées**. L'**ordonnance n° 2020-1408 du 18 novembre 2020** portant mise en œuvre de la prescription électronique permet ainsi la prescription électronique pour les prescriptions de soins, de produits de santé ou de prestations par des professionnels autorisés à partir de téléservices mis à disposition par l'assurance maladie, à l'exception des prescriptions effectuées et exécutées dans les établissements de santé. Ces prescriptions dématérialisées peuvent s'appuyer sur des logiciels d'aide à la prescription ou à la dispensation certifiés.

En outre, alors que l'article 55 de la loi du 24 juillet 2019 autorisait le Gouvernement à définir par ordonnance les règles régissant les conditions de certification des logiciels d'aide à la prescription et à la dispensation, c'est en définitive le **décret n° 2019-856 du 20 août 2019**¹ qui est venu préciser les fonctionnalités des logiciels d'aide à la prescription médicale, d'aide à la dispensation officinale et d'aide à la dispensation par les pharmacies à usage intérieur requises en vue de leur certification. La certification s'appuie ainsi sur des référentiels rendus publics par la Haute Autorité de santé et dont la mise en œuvre est assurée par des organismes certificateurs accrédités.

¹ Décret n° 2019-856 du 20 août 2019 relatif à la certification des logiciels d'aide à la prescription et à la dispensation ainsi qu'à l'indemnité journalière en cas de travail à temps partiel pour motif thérapeutique.

- (2) Des modalités d'identification électronique des utilisateurs de services numériques en santé encore non publiées

L'**article 49** de la loi du 24 juillet 2019 a également habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance sur **l'identification et l'authentification des usagers du système de santé et des personnes en charge d'activités de prévention, de diagnostic, de soins ou de suivi social et médicosocial**. La durée de cette habilitation a été étendue pour quatre mois supplémentaires par l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Le **projet d'ordonnance relative à l'identification électronique des utilisateurs de services numériques en santé et modifiant le code de la sécurité sociale** a été notifié à la Commission européenne le 27 octobre 2020. Ce projet crée un **répertoire sectoriel de référence**, géré par le ministre chargé de la santé, permettant d'identifier les professionnels intervenant dans les secteurs sanitaire, médicosocial et social qui devront se voir fournir par le ministère des moyens d'identification électronique. Plusieurs dispositifs d'identification électronique des professionnels de santé existent déjà : **l'application mobile e-CPS** (carte de professionnel de santé) et le fédérateur de fournisseurs d'identité **Pro Santé Connect**. S'agissant des personnes prises en charge, leur identification électronique pourra s'appuyer sur l'authentification **France Connect** et **l'application Carte Vitale** (ApCV).

- e) Une accélération du développement de la télémédecine et du télésoin pendant la crise sanitaire*

En complément de la télémédecine, qui met en rapport un patient avec un professionnel médical, l'**article 52** de la loi du 24 juillet 2019 a fixé le cadre juridique du télésoin qui met en relation par téléconsultation un patient avec un ou plusieurs pharmaciens ou auxiliaires médicaux. Un arrêté pris après avis de la Haute Autorité de santé est censé définir les actes de télésoin, les catégories de professionnels y participant et les conditions garantissant leur qualité et leur sécurité. Un décret en Conseil d'État doit, en outre, fixer leurs conditions de mise en œuvre.

L'arrêté de définition des activités de télésoin n'est toujours pas paru, bien que la Haute Autorité de santé ait déjà publié une note de cadrage du 10 octobre 2019 sur les actes pour lesquels le télésoin doit être exclu et les recommandations sur le bon usage et la qualité des pratiques de télésoin, ainsi qu'une fiche en date du 3 septembre 2020 sur les critères d'éligibilité au titre de la qualité et de la sécurité du télésoin. Cette dernière fiche liste les professions de santé concernées par le télésoin :

- | | |
|--|--------------------------------------|
| - Audioprothésistes | - Orthopédistes-orthésistes |
| - Diététiciens | - Orthophonistes |
| - Épithésistes | - Orthoprothésistes |
| - Ergothérapeutes | - Orthoptistes |
| - Infirmiers | - Pédicures-podologues |
| - Manipulateurs d'électroradiologie médicale | - Pharmaciens |
| - Masseurs-kinésithérapeutes | - Podo-orthésistes |
| - Ocularistes | - Psychomotriciens |
| - Opticiens-lunetiers | - Techniciens de laboratoire médical |

Toutefois, dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire mis en place face à l'épidémie de Covid-19, des dispositions réglementaires ont été prises afin d'assouplir de façon significative le recours à la télémédecine et au télésoin pour un certain nombre de professionnels de santé. **L'arrêté du 10 juillet 2020** prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire consacre ainsi la prise en charge à 100 % par l'assurance maladie obligatoire d'un certain nombre de téléconsultations pour les médecins et les sages-femmes – dont en particulier la première consultation et la consultation de contrôle pour la prescription d'une interruption volontaire de grossesse médicamenteuse en ville –, du télésuivi par les infirmiers des patients atteints par la Covid-19 et de différents actes de télésoin pour les orthophonistes, les ergothérapeutes et psychomotriciens, les masseurs-kinésithérapeutes, les orthoptistes, les pédicures-podologues, les pharmaciens et les diététiciens.

7. Les autres mesures du texte

a) L'ordonnance du 18 novembre 2020 : des évolutions ponctuelles des missions des agences régionales de santé

Prise sur le fondement de l'article 64 de la loi, **l'ordonnance n° 2020-1407 du 18 novembre 2020 relative aux missions des ARS** avait vocation à simplifier les règles applicables aux ARS et rationaliser l'exercice de leurs missions, en particulier en allégeant les procédures, les formalités et les modalités selon lesquelles ces agences exercent leurs compétences et en adaptant leur organisation et leur fonctionnement par des mutualisations de leurs actions.

Ce texte comprenant 5 articles procède à des ajustements sur des aspects parfois techniques, dont les modalités sont renvoyées à des textes réglementaires. Il étend d'abord le dispositif de déclaration de sécurité des systèmes d'information à l'ensemble des acteurs du système de santé. Il simplifie en outre deux dispositifs : d'une part, la mise en œuvre des programmes d'éducation thérapeutique, en substituant au régime actuel d'autorisation un régime de déclaration, et, d'autre part, les modalités de signalement des maladies à déclaration obligatoire, en donnant la possibilité aux ARS de recueillir directement les coordonnées des personnes malades. Il ajuste la durée des autorisations des activités à risque particulier des pharmacies à usage intérieure. Enfin, sur un sujet plus général d'organisation, il vise à alléger les contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens (CPOM) pour rendre cet exercice, d'après la rapport au Président de la République accompagnant la publication de l'ordonnance « plus stratégique et territorial ». Comme le reconnaît ce même rapport, ce texte n'est toutefois qu'une première étape de la réflexion sur les missions des ARS, qui a vocation à être approfondie sur la base notamment des conclusions du Ségur de la Santé relatives à l'évolution des ARS.

b) Des mesures règlementaires relatives aux situations sanitaires exceptionnelles encore en suspens

L'**article 68** de la loi du 24 juillet 2019 prévoit que les **établissements médicosociaux** désignés par un arrêté des ministres chargés de la santé et des affaires sociales devront intégrer dans leur projet d'établissement un « **plan bleu** » détaillant les mesures d'organisation à mettre en œuvre en cas de situation sanitaire exceptionnelle. Cet arrêté n'est toujours pas paru, alors même que l'épidémie de Covid-19 a démontré la vulnérabilité de ces établissements à une crise sanitaire d'une ampleur inédite. L'**article 69** de la loi du 24 juillet 2019 prévoit la possibilité d'échanges, entre les administrations intervenant dans la gestion d'une crise, les parquets, les juridictions concernées et les associations de victimes agréées, de données, d'informations ou de documents strictement nécessaires à la prise en charge des victimes, leur accompagnement ou la mise en œuvre de leurs droits. Le décret en Conseil d'État appelé à fixer les modalités d'application de cette disposition n'est toujours pas paru.

c) Des mesures de simplification inappliquées en matière de contrôle des eaux de piscine

Les mesures de simplification en matière de contrôle des eaux de piscine prévues par l'**article 61** demeurent inappliquées, alors que la parution du décret était initialement envisagée en février-mars 2020.

En la matière, **les règles applicables sont essentiellement de nature réglementaire**. En effet, l'article L. 1332-8 du code de la santé publique renvoie à un décret la détermination des modalités d'application relatives aux piscines et aux baignades artificielles, et notamment « *les règles sanitaires, de conception et d'hygiène, auxquelles doivent satisfaire les piscines et les baignades artificielles* ».

Les dispositions de l'article 61 visent notamment à ouvrir la possibilité de **moduler les exigences de contrôle en fonction des types de bassin et de leur fréquentation, alors que le cadre actuel s'applique de manière uniforme à l'ensemble des piscines**. Elles restent sans effet en l'absence de décret d'application.

III. LES LOIS ADOPTÉES AU COURS DE L'ANNÉE 2019-2020

A. LOI N° 2019-1446 DU 24 DÉCEMBRE 2019 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2020 PARUE AU JO N° 300 DU 27 DÉCEMBRE 2019 (RECTIFICATIF PARU AU JO N° 9 DU 11 JANVIER 2020)

D'un point de vue statistique, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2020 connaît nettement plus de retard d'application que d'accoutumée.

Ainsi, **seuls 65 % des textes d'application de cette loi ont été publiés fin mars 2021**. Une telle proportion est faible pour un texte financier dont, d'ordinaire, les décrets et arrêtés d'application sont pris rapidement. Pour mémoire, **l'année dernière, quelque 94 % des mesures d'application de la LFSS 2019 étaient parues** à la fin du premier trimestre 2020.

Néanmoins, cette situation atypique, qui concerne en particulier une partie des volets « recettes » et « assurance maladie », ne provient pas d'un manque de diligence du Gouvernement.

En matière de recettes, le décalage concerne principalement des mesures relatives à **l'unification du recouvrement des cotisations entre l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) et le régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco**. Or cette mesure, qui fait encore l'objet de discussions techniques entre les deux organismes concernés, doit s'appliquer à compter de 2022. Il n'y a donc pas encore de retard pour la publication des textes réglementaires.

S'agissant du volet assurance maladie, l'absence de publication concerne principalement des **mesures qui ont dû être reportées en raison du contexte sanitaire**, reports d'ailleurs avalisés par l'article 51 de la LFSS pour 2021. Cela concerne notamment la réforme du ticket modérateur en psychiatrie et soins de suite et réadaptation (SSR), la période de transition vers le nouveau modèle de financement des activités de SSR et la transition vers le nouveau modèle de financement des hôpitaux de proximité.

Au-delà de l'aspect statistique, les développements à suivre s'attacheront à analyser l'application de la LFSS pour 2020 d'un point de vue « qualitatif ». À cet égard, la commission souligne de nouveau les **conditions très particulières du transfert de l'État à l'assurance maladie du financement de l'Agence nationale de santé publique** (ANSP, dite Santé publique France) intervenu en 2020 en application de l'article 45 de la LFSS pour 2020.

1. Les recettes

a) Les retards de l'unification du recouvrement dans la sphère sociale (article 18)

L'article 18 de la LFSS pour 2020 prévoyait l'unification du recouvrement dans la sphère sociale. **Doit ainsi principalement s'opérer une bascule confiant aux Urssaf les missions de recouvrement de cotisations aujourd'hui assurée par l'Agirc-Arrco**, pour l'assurance vieillesse complémentaire des salariés du privé et la Caisse des dépôts et consignations pour les assurances vieillesse des titulaires des fonctions publiques hospitalière et territoriale et vieillesse complémentaire des non-titulaires des fonctions publiques. L'échéance la plus attendue est celle du transfert du recouvrement des cotisations relevant de l'Agirc-Arrco, **initialement prévu pour le 1^{er} janvier 2022**.

Différentes mesures réglementaires étaient attendues, l'article mentionnant six décrets en Conseil d'État, cinq décrets, trois arrêtés et d'autres mesures « par voie réglementaire ». **Seul un décret a été pris à ce jour** sur le fondement de cet article, concernant les modalités d'admission en non-valeur pour des créances des organismes de sécurité sociale.

Pour l'ensemble des **décrets devant être pris pour définir les modalités opérationnelles de l'unification du recouvrement**, le Gouvernement indiquait sur son échéancier prévisionnel des dates comprises entre juin et novembre 2020, avec entrée en vigueur différée : **aucune de ces mesures n'a été publiée** ; aucune autre mesure réglementaire, notamment les arrêtés prévus, n'a, en outre, été prise.

Ce retard s'explique *a priori* principalement par la crise sanitaire qui a retardé les travaux sur ce sujet. À la fin de l'année 2020, les partenaires sociaux, réticents à ce transfert, ont appelé à un report du calendrier de cette réforme des modalités du recouvrement. **Le conseil d'administration de l'Agirc-Arrco**, qui a rappelé également les craintes de la fédération concernant l'impact du transfert pour le maintien des liens entre cotisations individuelles et droits constitués, **estime qu'il n'est pas souhaitable de mener cette réforme opérationnelle dans un contexte difficile pour les entreprises.**

b) La simplification des démarches déclaratives et des modalités de recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants toujours en attente (article 19)

(1) Sur la déclaration sociale des indépendants

L'article 19 de la LFSS pour 2020 visait principalement à supprimer la déclaration sociale des indépendants, dans une visée de simplification des démarches déclaratives. Sur ce point, deux décrets étaient attendus courant 2020 :

- concernant **les modalités d'échanges d'informations de l'administration fiscale vers les organismes de sécurité sociale ;**

- concernant **les modalités de communication par les organismes à l'administration fiscale des éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu.**

Aucune des deux mesures prévues n'a été prise à ce jour, et ce alors que les dispositions de l'article 19 doivent normalement **entrer en application pour les déclarations transmises en 2021 au titre des revenus de 2020.**

(2) Sur l'extension du régime micro-social à Mayotte

D'autres dispositions visaient en outre **spécifiquement Mayotte, avec notamment l'extension du régime micro-social et l'harmonisation des procédures de recouvrement.** Le décret n° 2020-158 du 24 février 2020 relatif aux modalités d'application à Mayotte du dispositif prévu à l'article L. 613-7 du code de la sécurité sociale **précise l'application du régime micro-social et fixe le taux global de cotisations et contributions ainsi que la répartition des montants recouverts.**

Plusieurs mesures demeurent en attente et **un « toilettage » du décret du 16 décembre 1988 relatif au recouvrement était ainsi prévu pour le quatrième trimestre 2020** avec entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2021.

c) L'expérimentation d'un dispositif de versement contemporain des aides aux particuliers employeurs (article 20)

L'article 20 prévoit d'expérimenter **un dispositif de versement contemporain des aides aux particuliers employeurs ayant recours à des services d'aide à la personne à leur domicile**. Ce dispositif expérimental vise les employeurs âgés ou handicapés et doit leur permettre de ne verser que les sommes nettes des aides sociales et fiscales auxquelles ils sont éligibles, leur évitant ainsi d'effectuer des avances de trésorerie.

L'expérimentation prévoit le versement contemporain de deux aides sociales, la prestation de compensation du handicap et l'allocation personnalisée d'autonomie, et du crédit d'impôt pour l'emploi à domicile. Pour assurer le versement contemporain du crédit d'impôt, le dispositif prévu à cet article crée une aide spécifique qui constitue une avance de crédit d'impôt à la charge de la branche recouvrement de la sécurité sociale.

L'article 20 précise que le montant de cette aide est aligné sur celui versé au titre du crédit d'impôt et représente au maximum 50 % des dépenses effectivement supportées par le bénéficiaire et éligibles au crédit d'impôt. **Il est limité par un plafond fixé par décret**, pouvant varier selon la composition du foyer des personnes concernées. Le montant de l'aide spécifique perçue s'impute sur le montant du crédit d'impôt dû au contribuable. **Un décret doit également fixer la liste des départements où est mise en œuvre cette expérimentation** déployée pour une durée de deux ans.

Le décret n° 2020-1352 du 5 novembre 2020¹ prévoit que cette expérimentation est mise en place dans les départements du **Nord** et de **Paris**². Il précise que le montant de l'aide est calculé sur la base des dépenses effectivement supportées par le contribuable pour des prestations de service à domicile. Ce montant ne peut excéder 50 % des dépenses supportées au titre des prestations éligibles dans la limite de 6 000 euros pour celles réalisées et payées entre le 1^{er} septembre 2020 et le 31 décembre 2020 et de 7 200 euros pour celles réalisées et payées en 2021.

¹ Décret n° 2020-1352 du 5 novembre 2020 relatif 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.

² L'annexe 9 du PLFSS pour 2020 prévoyait que l'expérimentation serait menée dans ces deux départements.

2. Assurance maladie

a) *Un transfert intégral à l'assurance maladie du financement de Santé publique France qui s'est traduit par un contournement du principe de l'autorisation budgétaire*

L'article 45 de la LFSS pour 2020 a rétabli la possibilité pour l'Agence nationale de santé publique, plus communément désignée sous l'appellation « Santé publique France », d'être financée par une **dotations des régimes obligatoires d'assurance maladie**. Mise en place en 2016, l'agence était financée à la fois par l'État et l'assurance maladie jusqu'en 2017. Dans un souci de **décroisement des circuits de financement des opérateurs sanitaires**, son financement intégral par le budget de l'État avait été acté à compter de 2017 par la loi de finances pour 2017¹. L'article 45 de la LFSS pour 2020 est néanmoins revenu sur ce mouvement afin d'opérer le transfert inverse, en faisant peser le financement intégral de Santé publique France sur l'Ondam. Il est à noter que l'attribution d'une subvention du budget de l'État à l'agence reste néanmoins théoriquement encore possible aux termes de l'article L. 1413-12 du code de la santé publique dans sa rédaction issue de la LFSS pour 2020.

Il n'a pas été nécessaire pour l'État de publier un nouveau décret précisant les conditions du versement et de la répartition de la dotation de l'assurance maladie à Santé publique France dès lors que l'article R. 1413-29² du code de la santé publique, prévoyant la fixation du montant d'une telle dotation par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget, avait été maintenu en dépit de la suppression de son principe par la loi de finances pour 2017.

Un arrêté du 11 mars 2020 a fixé le montant de la dotation annuelle de Santé publique France à 150 millions d'euros. Compte tenu de la crise liée à l'épidémie de Covid-19, il a néanmoins prévu que lui soit accordée une dotation exceptionnelle de 260 millions d'euros « *au titre de la prévention épidémique et de la constitution de stocks stratégiques* ». Le montant de cette dotation exceptionnelle a, par la suite, été révisé à quatre reprises :

- par un arrêté du 20 mars 2020 qui l'a porté à 860 millions d'euros ;
- par un arrêté du 30 mars 2020 qui l'a porté à quatre milliards d'euros, afin de financer l'acquisition massive de matériel de protection, notamment dans le cadre du « pont aérien » mis en place avec la Chine ;
- par un arrêté du 29 mai 2020 qui l'a porté à 4,5 milliards d'euros ;
- par un arrêté du 8 juin 2020 qui l'a porté à 4,8 milliards d'euros.

¹ Loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.

² Créé par le décret n° 2016-523 du 27 avril 2016 relatif à la création de l'Agence nationale de santé publique.

Sur le fond, la commission des affaires sociales du Sénat demeure opposée au financement intégral par l'assurance maladie de Santé publique France. Compte tenu du **caractère régalien des missions de veille et sécurité sanitaire et de préparation et réponse aux urgences sanitaires** – mis en lumière par la crise liée à l'épidémie de Covid-19 –, le Sénat a ainsi adopté, lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, un amendement de la commission posant le principe d'une **compensation intégrale par l'État** à l'assurance maladie du coût des dépenses qu'il a fait supporter à l'agence, faute de pouvoir re-transférer sa subvention au budget de l'État en raison de l'article 40 de la Constitution. Dans la même logique, la commission d'enquête du Sénat sur la gestion de l'épidémie de Covid-19 a préconisé, en décembre 2020, de « *ré-instituer un financement intégral de Santé publique France par le budget de l'État afin de permettre un débat éclairé au sein du Parlement sur les priorités et moyens de la politique nationale de veille et sécurité sanitaire* »¹.

De plus, **l'application de cette mesure a illustré, presque jusqu'à la caricature, les dévoiements de la procédure budgétaire permis par une débudgétisation au travers de la sécurité sociale.** Malgré les demandes réitérées de la commission, **le Gouvernement n'a jamais déposé de projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale en cours d'année afin de régulariser cet extraordinaire dépassement budgétaire** – alors même que trois collectifs budgétaires étaient examinés par le Parlement dans le même temps – **le Gouvernement assumant d'ailleurs le fait de s'en disposer en raison de l'absence de contrainte juridique.** En outre, l'ANSP a reversé quelque 700 millions d'euros de cet abondement exceptionnel à son ancien programme budgétaire (programme 204 de la mission « Santé ») au travers du fonds de concours « Participations diverses aux politiques de prévention, de sécurité sanitaire et d'offre de soins », ce qui a permis au Gouvernement d'engager directement des crédits sans autorisation parlementaire.

C'est pourquoi qu'afin d'éviter que ne se réitèrent de tels dévoiements des principes élémentaires de bonne gestion des finances publiques, qui impliquent l'autorisation des dépenses arbitrables par le Parlement, l'article 8 de la **proposition de loi organique tendant à renforcer le pilotage financier de la sécurité sociale et à garantir la soutenabilité des comptes sociaux**, déposée en mars 2021 par M. Jean-Marie Vanlerenberghe, Mme Catherine Deroche, M. Alain Milon et l'ensemble des rapporteurs du PLFSS, prévoit qu'au sein de l'Ondam, **les dépenses relatives aux agences devront faire l'objet d'un ou plusieurs programmes dotés de crédits limitatifs constitués d'autorisations d'engagement et de crédits de paiement.**

¹ Santé publique : pour un nouveau départ – Leçons de l'épidémie de Covid-19, rapport n° 199 (2020-2021) de Mme Catherine Deroche, M. Bernard Jomier et Mme Sylvie Vermeillet, fait au nom de la commission d'enquête du Sénat sur l'évaluation des politiques publiques face aux pandémies, déposé le 8 décembre 2020.

L'article 45 de la LFSS pour 2020 a également prévu le transfert de l'intégralité du financement de l'ANSM à l'assurance maladie. Ce n'est qu'en 2021 néanmoins qu'un décret est venu acter ce transfert. Le **décret n° 2021-331 du 26 mars 2021**¹ a ainsi introduit dans le code de la santé publique un article D. 5321-2 prévoyant que le montant annuel de la dotation de l'assurance maladie à l'ANSM est fixé par arrêté des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et du budget.

b) Des dispositions relatives au financement des établissements de santé en grande partie reportées dans le contexte sanitaire

Plusieurs articles engageant des réformes structurantes du financement des établissements de santé, à la suite notamment des travaux de la *task force* sur la réforme du financement du système de santé conduite par Jean-Marc Aubert, ne sont toujours pas applicables.

En raison de la crise sanitaire, l'article 51 de la LFSS pour 2021 a repoussé en effet l'entrée en vigueur de plusieurs de ces réformes tout en apportant des ajustements à certaines. La commission avait déploré mais néanmoins soutenu ces décisions de report, dans ce contexte exceptionnel mettant sous pression les équipes hospitalières, afin de ne pas contraindre les professionnels à avancer à marche forcée sur des réformes nécessitant une pleine appropriation par les acteurs.

(1) Le report, de fait ou explicite, de l'entrée en vigueur des nouveaux modèles de financement des hôpitaux de proximité et de la psychiatrie

- Les conditions d'application de la réforme du financement des **hôpitaux de proximité (article 33)** restent ainsi en cours de concertation, tandis que les ordonnances précisant, en application de la loi « santé » du 24 juillet 2019, les conditions de labellisation et de gouvernance de ces établissements sont également en attente de publication.

Le nouveau modèle des hôpitaux de proximité issu de cette loi n'est donc pas entré en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2021 comme cela devait être le cas. Sans repousser explicitement la date d'application du nouveau mode de financement mixte prévu par la LFSS 2020², **le VII de l'article 51 de la LFSS pour 2021 a prévu une modalité transitoire pour l'année 2021**, afin de laisser le temps aux établissements labellisés « hôpitaux de proximité » avant la loi du 24 juillet 2019 de répondre aux exigences du nouveau label : ces établissements continuent ainsi de bénéficier, pour l'année 2021, du régime de financement dérogatoire issu de la LFSS pour 2015, afin de sécuriser leurs recettes.

¹ Décret n° 2021-331 du 26 mars 2021 relatif à la déclaration de prix de dispositifs médicaux et prestations associées en application de l'article L. 165-2-2 du code de la sécurité sociale et aux conditions de versement de la dotation de l'assurance maladie de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé.

² Ces dispositions prévoient un mode de financement mixte, sous la forme d'une garantie pluriannuelle de financement de l'activité de médecine et d'une dotation de responsabilité territoriale.

D'après la DGOS, le décret déclinant le nouveau modèle de financement devrait être publié avant la fin du premier semestre 2021.

- De même, l'article 51 (VI - 1°) de la LFSS pour 2021, complété en séance publique au Sénat par un amendement du Gouvernement, a repoussé d'un an, au 1^{er} janvier 2022, la réforme du financement des activités de **psychiatrie (article 34)**, qui reste donc pour l'heure sans traduction réglementaire. Il a également décalé les modalités de la transition vers le nouveau modèle de financement des activités de soins de suite et de réadaptation (SSR) une nouvelle fois adaptées par le même article 34.

Seul le décret n° 2021-216 du 25 février 2021, ciblé sur la réforme du financement des urgences (*cf.* ci-après) a prévu l'institution, dans chaque région, d'un comité consultatif d'allocation des ressources dont une des sections sera consacrée à la psychiatrie, et une autre aux activités de SSR, sans préciser toutefois à ce stade, pour ces sections, les modalités et la finalité de leur consultation.

(2) L'engagement encore incomplet de la réforme du financement des services d'urgences

La LFSS pour 2020 a engagé une réforme du financement des **services hospitaliers d'urgences (article 36)**, en instituant un financement mixte sur la base d'une dotation populationnelle, de recettes liées à l'activité et d'une dotation complémentaire selon des critères liés à la qualité et l'organisation des prises en charge.

Entrant théoriquement en vigueur au 1^{er} janvier 2021, cette réforme a connu des ajustements en LFSS pour 2021 (article 51), notamment avec la création d'une participation forfaitaire de l'assuré pour tout passage aux urgences non suivi d'une hospitalisation (« forfait patient urgences »), qui ne sera toutefois effective, aux termes de la loi, qu'au 1^{er} septembre 2021.

Les modalités de cette réforme ont été précisées par le **décret n° 2021-216 du 25 février 2021**. Celui-ci a institué auprès de chaque agence régionale de santé (ARS) un comité consultatif d'allocation des ressources relatif aux activités d'urgence, de psychiatrie et de SSR des établissements de santé. Sa section « urgences »¹ est consultée sur les critères de répartition de la dotation populationnelle régionale et les objectifs de transformation de l'offre de soins et des parcours ; ce décret prévoit la réunion de cette seule section au plus tard en septembre 2021.

¹ Celle-ci réunit des représentants des organisations nationales représentatives des établissements de santé publics et privés (en fonction du nombre de passages cumulés par an dans la région), de représentants en région des associations professionnelles nationales des médecins urgentistes, de représentants des associations d'usagers et des familles.

Ce texte précise en outre les critères pris en compte dans la détermination du montant de la dotation populationnelle régionale : définis très généralement (les caractéristiques de la population, du territoire, de l'offre de médecine de ville et d'urgence et de l'état de santé de la population), ils pourront être précisés « en tant que de besoin » par les ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale. Il en est de même des catégories d'indicateurs liés à l'amélioration de la qualité et de l'organisation des prises en charge, qui recouvrent des notions très génériques accueil, suivi et orientation des patients, prise en charge et organisation des structures de médecine d'urgence, qualité des prises en charge perçue par le patient). Le décret prévoit enfin, pour l'année 2021, que le montant de la dotation populationnelle versé à chaque établissement tient compte des montants alloués au financement des urgences et perçus par l'établissement (tels que le forfait annuel urgences ou des MIGAC notamment), qui viendront en déduction de cette dotation.

Pour autant, les modalités de déclinaison plus précises de cette réforme, en particulier *via* la fixation de la dotation populationnelle et de sa répartition par région, restent à ce jour à définir. Les arrêtés d'allocation correspondants, de même que celui précisant la trajectoire de réduction des inégalités dans l'allocation des ressources régionales, restent non publiés.

(3) D'autres réformes en suspens

L'article 35 modifiait le mode de calcul du ticket modérateur à l'hôpital. Il maintenait certes les tarifs journaliers de prestations, pourtant conçus en 2003 comme transitoires, complexes et sources de restes à charge élevés pour les patients, mais ambitionnait de les rationaliser par une nomenclature nationale.

La crise sanitaire ayant suspendu des discussions permettant d'assurer la transition dans de bonnes conditions, **l'article 51 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2021¹ a reporté au 1^{er} janvier 2022 l'entrée en vigueur de cette réforme**, décalant par conséquent la date de publication des décrets d'application, initialement fixée au mois de juillet 2020.

La réforme des CAQES (contrats d'amélioration de la qualité et de l'efficacité des soins) engagée par **l'article 64** a également été **repoussée d'un an, au 1^{er} janvier 2022**, par la LFSS pour 2021. Les modalités d'application de ce modèle rénové de contractualisation entre les établissements de santé, les ARS et l'assurance maladie en matière de pertinence des soins, restent donc encore à définir. Si ce processus doit être fortement ralenti par la crise sanitaire, les contrats conclus au cours de l'année 2021 le sont, dès lors, sur la base de l'ancien modèle.

¹ Loi n° 2020-1576 du 14 décembre 2020 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

c) La refonte de la nomenclature des actes médicaux et paramédicaux relevant de la médecine de ville

L'article 38 rénovait les modalités d'inscription des actes médicaux et paramédicaux sur la liste des actes remboursables par l'assurance maladie en distinguant mieux les phases de description et de tarification, afin de rendre la procédure plus impartiale et plus adéquate à l'état de l'art médical.

Cinq de ses dispositions nécessitaient des textes d'application, relatives respectivement, outre à l'application de la procédure d'inscription elle-même : aux conditions d'application d'inscription provisoire des actes innovants, à la nomination des personnes qualifiées composant le Haut Conseil des nomenclatures, au délai dans lequel la commission compétente pour la profession des médecins émet un avis sur les rapports du Haut Conseil des nomenclatures relatifs à la description et à la hiérarchisation de la prestation, et à la procédure de hiérarchisation applicables au travail de révision des actes inscrits sur la liste.

La publication des textes d'application de ces dispositions était initialement prévue pour mars 2020. Ils n'ont toujours pas été pris.

d) Un lancement d'expérimentations ralenti ou suspendu par la crise sanitaire

(1) Une expérimentation de l'usage médical du cannabis officiellement lancée le 26 mars 2021

L'article 43 de la LFSS pour 2020 autorise l'**expérimentation**, pour une durée de deux ans, **de l'usage médical du cannabis**. Le **décret n° 2020-1230 du 7 octobre 2020**¹ a précisé les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation. Sa date de départ a ainsi été fixée à compter de la prescription au premier patient et au plus tard au 31 mars 2021. Le nombre maximal de patients traités et suivis a été établi à 3 000. Par ailleurs, trois arrêtés sont intervenus afin de détailler les modalités pratiques de mise en œuvre de cette expérimentation :

- un **arrêté du 16 octobre 2020**² fixe les spécifications des médicaments à base de cannabis utilisés pendant l'expérimentation, les conditions de leur mise à disposition ainsi que les indications thérapeutiques ou situations cliniques dans lesquelles ils seront utilisés. **Cinq types d'indications et situations cliniques** ont ainsi été retenus : les douleurs neuropathiques réfractaires aux traitements accessibles, certaines formes d'épilepsie sévères et résistantes aux médicaments, certains

¹ Décret n° 2020-1230 du 7 octobre 2020 relatif à l'expérimentation de l'usage médical du cannabis.

² Arrêté du 16 octobre 2020 fixant les spécifications des médicaments à base de cannabis utilisés pendant l'expérimentation prévue à l'article 43 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020, les conditions de leur mise à disposition ainsi que les indications thérapeutiques ou situations cliniques dans lesquelles ils seront utilisés.

symptômes rebelles en oncologie, certaines situations palliatives et la spasticité douloureuse accompagnant certaines maladies du système nerveux central ;

- un **arrêté du 29 octobre 2020**¹ fixe les modalités et conditions techniques du **registre national électronique de suivi** des patients inclus dans l'expérimentation ;

- un **arrêté du 29 décembre 2020**² fixe les modalités de participation des médecins et pharmaciens volontaires intervenant dans l'expérimentation ainsi que les conditions de leur formation préalable obligatoire et de leur rémunération. La formation préalable obligatoire a ainsi été confiée à été confiée au directeur général de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Les objectifs pédagogiques et les modalités pratiques de la formation sont détaillés aux articles 2 et 3 de l'arrêté.

En application de l'article 2 du décret du 7 octobre 2020 précité, la directrice générale de l'ANSM a publié, par une **décision du 25 janvier 2021**, la liste des fournisseurs retenus pour l'expérimentation de l'usage médical du cannabis. Par une autre **décision en date du 25 mars 2021**, elle a également établi la liste des **215 structures de soin de référence** prenant en charge les indications thérapeutiques ou situations cliniques retenues pour l'expérimentation.

Le **26 mars 2021**, l'ANSM a annoncé l'inclusion du premier patient dans l'expérimentation du cannabis à usage médical au centre hospitalier universitaire (CHU) de Clermont-Ferrand.

(2) Une expérimentation du financement de l'accompagnement psychologique des patients atteints de sclérose en plaques encore en suspens

Le décret nécessaire à la mise en œuvre de l'**expérimentation du financement d'un accompagnement psychologique dédié à des patients atteints de sclérose en plaques**, autorisée par l'article 60 de la LFSS pour 2020, n'est toujours pas publié alors que sa parution était annoncée pour mars 2020.

¹ Arrêté du 29 octobre 2020 fixant les modalités et conditions techniques du registre national électronique prévu à l'article 4 du décret n° 2020-1230 du 7 octobre 2020 relatif à l'expérimentation de l'usage médical du cannabis.

² Arrêté du 29 décembre 2020 fixant les modalités de participation des médecins et pharmaciens volontaires intervenant dans l'expérimentation prévue à l'article 43 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 ainsi que les conditions de formation préalable obligatoire et de rémunération des professionnels de santé participant à cette expérimentation.

e) *Les mesures relatives aux produits de santé*

- (1) Une application des mesures de prévention et de lutte contre les pénuries de médicaments longtemps différée

L'**article 48** de la LFSS pour 2020 a institué plusieurs mesures destinées à renforcer la régulation des **ruptures de stock de médicaments essentiels** pour lesquelles les textes nécessaires à leur application ont tardé à paraître.

Le **décret n° 2021-349 du 30 mars 2021**¹ définit les modalités de mise en œuvre de l'**obligation de constitution par les entreprises pharmaceutiques d'un stock de sécurité** destiné au marché national. La durée de ce stock de sécurité minimal est fixée :

- à **deux mois de couverture des besoins** pour les **médicaments d'intérêt thérapeutique majeur (MITM)**. Cette durée pourra néanmoins être abaissée afin de tenir compte des spécificités de certains médicaments et traitements : lorsque la durée de conservation possible de la spécialité est inférieure à deux mois ; lorsque la spécialité est adaptée à chaque patient ou est fabriquée à partir de produits d'origine humaine ; lorsque la production du médicament est fonction de besoins saisonniers – par exemple, certains vaccins ; lorsque le médicament est un gaz à usage médical. En revanche, la durée du stock de sécurité pour les MITM pourra être relevée à quatre mois sur décision de l'ANSM en cas de ruptures de stock ou risques de rupture répétés constatés au cours des deux années civiles précédentes ;

- à **une semaine pour tout autre médicament**, étant entendu que cette dernière durée peut être portée à un mois pour les médicaments contribuant à une politique de santé publique définie par le ministre chargé de la santé.

Il est à noter que l'article 48 de la LFSS pour 2020 avait fixé la durée maximale des stocks de sécurité à quatre mois – durée que le Sénat avait, du reste, tenté de transformer en durée minimale pour les MITM lors de l'examen en première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, avant que l'Assemblée nationale rejette cette mesure dans le texte définitif –, soit une durée bien supérieure à celle finalement retenue par le décret du 30 mars 2021 précité. Ce dernier ne doit d'ailleurs entrer en vigueur que six mois suivant sa publication, soit **pas avant le mois de septembre 2021**. Or l'article 48 de la LFSS pour 2020 prévoyait une entrée en vigueur de l'obligation de constitution des stocks de sécurité de médicaments à compter du **30 juin 2020** : plus d'un an se sera ainsi écoulé pour l'entrée en vigueur des principales mesures de lutte contre les pénuries de médicaments prévues par la LFSS pour 2020, alors même que la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 a mis en lumière les grandes fragilités de notre approvisionnement en médicaments essentiels.

¹ Décret n° 2021-349 du 30 mars 2021 relatif au stock de sécurité destiné au marché national.

Le décret précité précise également que les titulaires d'une autorisation de mise sur le marché et les entreprises pharmaceutiques exploitant un MITM informent dès qu'ils en ont connaissance l'ANSM de tout risque de rupture de stock ou de toute rupture de stock de ce médicament selon les modalités et le modèle de déclaration fixés par décision du directeur général de l'ANSM. Un formulaire de déclaration de rupture de stock d'un MITM et un guide d'aide à ce type de déclaration sont en effet disponibles sur le site de l'ANSM, bien que leur version soit datée d'août 2019.

(2) Dispositions relatives aux dispositifs médicaux : d'importantes réformes qui accusent des retards d'application

(a) La clause de sauvegarde des dispositifs médicaux

L'**article 23** de la LFSS pour 2020 a instauré un mécanisme de **clause de sauvegarde pour les dispositifs médicaux**, partiellement construit sur le modèle du mécanisme homonyme pour les médicaments.

La clause de sauvegarde des dispositifs médicaux

Pour rappel, la clause de sauvegarde se définit comme une **contribution fiscale** mise à la charge des exploitants de dispositifs médicaux inscrits sur la liste des produits et prestations remboursables (LPPR) et pris en charge par l'assurance maladie, dont l'assiette se limite aux **produits distribués en établissement de santé et financés au titre de la liste en sus**.

Elle n'est due qu'à partir du moment où le **montant global** des dépenses de dispositifs médicaux remboursées par l'assurance maladie, éventuellement diminué des remises consenties par les exploitants au moment de la négociation avec le comité économique des produits de santé (CEPS) du prix de leurs produits, **dépasse un certain seuil**, déterminé chaque année en LFSS.

La différence entre le montant global de la dépense remboursée de dispositifs médicaux et ce seuil constitue la créance fiscale, **répartie entre les différents exploitants au prorata du montant remboursé au titre des dispositifs médicaux qu'il exploite**.

Les effets de ce mécanisme récent, destiné à réguler une dépense dont l'augmentation excède structurellement celle de l'objectif national des dépenses d'assurance maladie (Ondam), ont été jugés **modérés** par la Cour des comptes, en raison de leur périmètre limité, qui n'inclut pas « *les dispositifs médicaux consommés en ville, dont la croissance est la plus dynamique* »¹.

¹ Cour des comptes, rapport d'application des lois de financement de la sécurité sociale, octobre 2020.

La mise en œuvre de la clause de sauvegarde des dispositifs médicaux devait s'accompagner, pour l'exercice 2020, de mesures réglementaires d'application concernant :

- les modalités de transmission par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) à l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acoss) des montants remboursés au titre des dépenses de dispositifs médicaux, aux fins d'**établir la contribution totale** ;

- les modalités de transmission par chaque exploitant au CEPS de leur déclaration de chiffre d'affaires réalisé au titre des produits compris dans l'assiette de la contribution totale, aux fins de **contrôle par le CEPS de la régularité de la créance fiscale de chacun**.

En raison de la crise sanitaire, ces mesures ont été **reportées à l'exercice 2021** et ont fait l'objet d'un **décret du 29 janvier 2021¹**, dont la commission des affaires sociales regrette qu'il ne se montre pas suffisamment explicite dans le cas où se maintiendrait un désaccord entre les déclarations de l'exploitant et les rectifications qui y sont apportées par le CEPS.

(b) La clarification des circuits de distribution

Par ailleurs, l'article 23 de la LFSS pour 2020 a précisé, dans un souci de plus grande conformité avec la réglementation européenne, la **qualité d'exploitant d'un dispositif médical**. Il a ainsi établi que cette dernière revenait par priorité au fabricant du dispositif et, à défaut, à son ou ses distributeurs qui se fournissent directement auprès de lui ou interviennent sur le marché français.

Les cas où la qualité d'exploitant est reconnue à un distributeur doivent donner lieu à une **déclaration auprès du ministère de la santé** ainsi qu'à un **accord de distribution** dont les modalités doivent être fixées par décret. Toujours en raison de la crise sanitaire, ce décret n'a été pris que le **24 décembre 2020²**, pour une application à compter de 2021.

(c) La régulation de la distribution des dispositifs médicaux inscrits sur la LPPR

L'**article 39** de la LFSS pour 2020 portait en outre, toujours dans l'objectif d'assurer la régulation financière des dépenses de dispositifs médicaux, une **réforme importante de leur prise en charge par l'assurance maladie**.

¹ Décret n° 2021-98 du 29 janvier 2021 pris pour l'application des articles L. 138-19-9 et L. 138-19-12 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2020-1710 du 24 décembre 2020 relatif à l'accord de distribution et aux déclarations mentionnées à l'article L. 165-1-1-1 du code de la sécurité sociale.

Il a précisé certaines des obligations incombant à chaque acteur (fabricant ou distributeur) préalablement à la mise sur le marché, en introduisant la possibilité pour le ministère de soumettre cette dernière à une **procédure de référencement**, dont l'application appelle un décret en Conseil d'État non publié à ce jour.

Ce même article a également ouvert la **possibilité d'une remise en bon état d'usage pour certains dispositifs médicaux**, notamment les fauteuils roulants. Cette réforme, qui a fait écho à plusieurs propositions formulées par la commission des affaires sociales, reste en attente du décret en Conseil d'État censé la mettre en œuvre.

(d) Le nouveau régime de prise en charge transitoire des dispositifs médicaux non-inscrits sur la LPPR

L'**article 40** a pour sa part redéfini le **régime de prise en charge temporaire par l'assurance maladie des dispositifs médicaux** qui ne sont pas encore inscrits sur la LPPR.

L'une des principales nouveautés apportées par cet article réside dans le **régime de fixation de la compensation accordée à l'exploitant** au cours de la période transitoire. Cette dernière est désormais décidée à l'issue d'un « **dialogue** » **entre l'exploitant et le ministère de la santé** : après une première indication par l'exploitant du niveau maximal de la compensation qu'il réclame, le ministère pourra lui communiquer, par une décision motivée, une proposition alternative. En cas de refus par l'exploitant, la demande de prise en charge transitoire sera réputée abandonnée.

Le **décret du 23 février 2021**¹ a apporté les précisions requises : l'exploitant dispose de dix jours, à compter de l'avis favorable donné par le ministère pour la prise en charge transitoire d'un dispositif médical innovant, pour communiquer le montant de la compensation qu'il réclame. Le ministère dispose quant à lui de 45 jours pour y répondre, et l'exploitant de 10 jours supplémentaires pour y consentir ou abandonner sa demande.

Bien que l'article 40 de la LFSS pour 2020 fasse explicitement mention d'une « **décision motivée** » **du ministère**, le nouvel article R. 165-91 du code de la sécurité sociale (CSS) réécrit par le décret ne mentionne qu'une décision d'acceptation ou d'opposition simple, avec pour seule obligation dans ce dernier cas d'y adjoindre « *une proposition de fixation du montant de la compensation [qui] tient compte notamment de la mise à disposition du produit et, le cas échéant, de la prestation associée* ». À cet égard, le décret du 23 février 2021 traduit de façon incomplète les termes de la négociation du prix temporaire entre l'assurance maladie et l'exploitant, pour lesquels la commission des affaires sociales avait souhaité qu'**un certain équilibre soit assuré**. Elle en appelle ainsi à une **précision de l'article R. 165-91 du CSS en ce sens**.

¹ Décret n° 2021-204 du 23 février 2021 relatif à la prise en charge transitoire de certains produits ou prestations par l'assurance maladie au titre de l'article L. 165-1-5 du code de la sécurité sociale.

Elle se satisfait toutefois que le décret ait modifié l'une des conditions cumulatives que doit remplir le dispositif médical pour être pris en charge hors LPPR, en substituant à un risque grave et immédiat pour la santé des patients une présomption forte d'amélioration significative de l'état de santé ou de la compensation du handicap de ces derniers.

(3) Dispositions relatives au prix des médicaments

(a) La fixation unilatérale du prix maximale de vente aux établissements de santé

L'**article 42** de la LFSS pour 2020 rassemblait, de façon hétéroclite, de nombreuses dispositions relatives à la **prise en charge et à la régulation des prix de certains médicaments particuliers** :

- les médicaments faisant l'objet d'**importation ou de distribution parallèle** ont été intégrés au droit commun français de la régulation des spécialités pharmaceutiques ;

- le recours aux **médicaments biosimilaires** a été restreint en limitant la possibilité pour le pharmacien d'officine de dispenser un autre médicament (dans le cas d'un médicament biologique de référence) que celui qui a été prescrit sans l'accord exprès et préalable du médecin ;

- les **prix de certains médicaments ou dispositifs médicaux distribués aux établissements de santé et des médicaments de nutrition parentérale** peuvent désormais faire l'objet d'une fixation unilatérale par la puissance publique.

De ces trois sujets, seul le dernier nécessitait des mesures réglementaires d'application. Le **décret du 24 novembre 2020**¹ précise les modalités dans lesquelles le ministère de la santé fixe le prix maximal de vente aux établissements de santé d'une spécialité thérapeutique ou d'un dispositif médical : cette décision peut intervenir à l'issue d'une **phase d'information ouverte des exploitants**, qui disposeront d'un délai de 20 jours pour faire connaître leurs observations au ministère.

Le décret aménage également la possibilité pour les exploitants de demander une modification du prix maximal une fois ce dernier fixé, demande à laquelle le ministère doit apporter une réponse explicitement motivée et susceptible de recours.

En revanche, l'arrêté ministériel prévu pour la fixation du prix de cession des préparations pour la **nutrition parentérale à domicile** n'a toujours pas été pris, malgré la mention explicite par l'article 42 de la LFSS pour 2020 d'une entrée en vigueur « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2021 ».

¹ Décret n° 2020-1437 du 24 novembre 2020 relatif aux modalités de fixation du prix maximal de vente aux établissements de santé d'un produit de santé.

La commission des affaires sociales signale donc, pour cette matière, **le risque potentiel d'engagement de la responsabilité de l'État pour inapplication de la loi.**

(b) La restriction de l'accès compassionnel aux traitements innovants

L'**article 44** de la LFSS pour 2020, en anticipation de l'importante réforme des autorisations dérogatoires d'accès aux médicaments innovants contenue dans la LFSS pour 2021, a posé les premiers jalons d'une **restriction des conditions d'accès aux autorisations temporaires d'utilisation (ATU) nominatives**, depuis rebaptisées autorisations d'accès compassionnel.

Outre le durcissement de plusieurs critères prévu par la loi elle-même, **deux conditions supplémentaires** à l'attribution d'une ATU nominative, nécessitant des mesures d'application réglementaire toujours non publiées, ont été insérées :

- le nombre total d'ATU nominatives ne doit pas dépasser un seuil fixé par arrêté ministériel (mais non pris) ;

- l'exploitant titulaire de l'autorisation doit s'engager à déposer une demande d'autorisation de mise sur le marché dans un délai fixé par décret (non pris également).

(4) Dispositions relatives à la pertinence des prescriptions

L'**article 65** de la LFSS pour 2020 visait à renforcer la pertinence des prescriptions médicales par la mobilisation de plusieurs outils, dont :

- le **conditionnement de certaines dispensations de médicaments à la réalisation d'actes préalables** ;

- un élargissement des **prestations directement réalisables par un pharmacien d'officine** ;

- un **contrôle accru des prescriptions abusives** ;

- le **durcissement des sanctions à l'égard des conditionnements inappropriés de médicaments**, qui entraînent un surcoût pour l'assurance maladie ou un risque pour la santé publique.

À ce stade, les conditions de recours aux ordonnances de dispensation conditionnelle ne font pas encore l'objet du décret en Conseil d'État attendu. Il en est de même pour la fixation des pénalités auxquelles s'expose un médecin récidiviste dans une pratique de sur-prescription.

En revanche, deux arrêtés ministériels ont étendu les actes réalisables en pharmacie aux « tests oro-pharyngés d'orientation diagnostique (TROD) des angines à streptocoque beta-hémolytique du groupe A »¹ et habilité les pharmaciens à réaliser divers actes, dont des entretiens d'accompagnement de patients atteints de pathologie chronique².

En outre, la possibilité pour le ministère de la santé de fixer une **pénalité financière**, qui ne peut excéder 10 % du chiffre d'affaires hors taxes, à l'encontre d'un laboratoire pratiquant des conditionnements inappropriés a été précisé par un **décret du 22 décembre 2020**³, qui détaille notamment la procédure contradictoire préalable à l'énoncé d'une telle sanction.

La commission des affaires sociales, bien entendu favorable aux mesures visant à limiter les dépenses d'assurance maladie non justifiées, réitère sa **circonspection face aux mesures se limitant au durcissement des pénalités financières**, dont l'application reste à son sens peu dissuasive. Le mouvement timidement de délégation des tâches et de conditionnement des actes lui paraît, à cet égard, beaucoup plus prometteur, bien que moins engagé.

f) Les dispositions relatives à l'accès aux droits et aux soins

- Dans le prolongement de la fusion de la couverture maladie universelle complémentaire (CMU-c) et de l'aide au paiement d'une complémentaire santé (ACS) engagée par la LFSS pour 2019, l'**article 46** de la LFSS pour 2020 a procédé à la refonte des dispositifs de « contrats de sortie » visant à lisser la fin de droit des assurés bénéficiant de la complémentaire santé solidaire (C2S).

Un **arrêté** en date du 27 décembre 2019 a fixé les **montants maximaux des tarifs des contrats proposés, pour une période d'un an, à ces personnes dont le droit à la complémentaire santé solidaire arrive à expiration** : conformément à ce que prévoit la loi (article L. 861-12 du code de la sécurité sociale), ces tarifs sont fonction de l'âge du bénéficiaire – ils oscillent entre 16 euros par mois pour les assurés âgés de 29 ans et moins et 60 euros pour ceux âgés de 70 ans et plus – et sont adaptés pour les assurés du régime d'Alsace-Moselle et de la MSA. Les montants ainsi définis sont le double de la participation financière acquittée par les bénéficiaires de la C2S dont les revenus sont supérieurs à un certain seuil.

¹ Arrêté du 30 janvier 2020 fixant les tests de diagnostic rapide pouvant être réalisés par les pharmaciens et qui donnent lieu à la tarification de la prestation prévue au 16° de l'article L. 162-16-1 du code de la sécurité sociale.

² Arrêté du 12 octobre fixant la liste des actions pouvant donner lieu à la tarification d'honoraires dus aux pharmaciens au titre du 7° bis de l'article L. 162-16-1 du code de la sécurité sociale.

³ Décret n° 2020-1664 du 22 décembre 2020 relatif aux pénalités financières prévues aux articles L. 162-17-2-3, L. 162-17-4--1 et L. 162-17-8 du code de la sécurité sociale.

• Les textes d'application de l'**article 51** de la LFSS pour 2020 qui a complété l'arsenal de mesures incitatives à l'installation des jeunes médecins dans les zones sous-dotées ont également été publiés. Cet article a introduit une exonération de cotisations sociales pour les praticiens s'installant dans ces zones dans les trois ans suivant l'obtention de leur diplôme - mesure d'application directe - et a réuni en un seul dispositif les quatre contrats d'aide à l'installation préexistants¹ (contrats PTMG, PTMA, PTMR et PIAS).

Les modalités de ce « contrat de début d'exercice » ont été précisées par le **décret n° 2020-1666 du 22 décembre 2020 complété d'un arrêté du 2 février 2021** relatif au contrat type du contrat de début d'exercice, alors que la LFSS pour 2020 avait prévu une entrée en vigueur au plus tard au 1^{er} avril 2020.

Sont éligibles à ce contrat, conclu pour une durée de 3 ans avec l'agence régionale de santé, les étudiants de troisième cycle ou les médecins installés en cabinet libéral ou exerçant en tant que collaborateur libéral ou remplaçant depuis moins d'un an dans une zone sous-dotée ou dans une zone limitrophe dans une limite de dix kilomètres au plus. Le signataire s'engage à exercer un temps minimum, fixé par arrêté à cinq demi-journées par semaine dans ces zones lorsqu'il est installé en cabinet libéral ou lorsqu'il exerce en tant que collaborateur libéral ou à 29 journées par trimestre lorsqu'il exerce en tant que remplaçant, dont au moins 80 % de son activité dans lesdites zones. En contrepartie, il bénéficie d'une rémunération complémentaire pendant la première année du contrat, si le revenu tiré de ses activités de soins est supérieur à un certain seuil (fixé par l'arrêté précité) et inférieur à un plafond forfaitaire mensuel (fixé par le même arrêté, à titre d'exemple, à 4 700 € par mois pour cinq demi-journées hebdomadaires travaillées en cabinet libéral en métropole, en médecine générale). Le signataire dispose également d'aides complémentaires, notamment en cas d'incapacité pour cause de maladie, au bout du 8^e jour d'arrêt de travail.

Il a l'obligation, en contrepartie, de s'inscrire dans un délai de deux ans, à compter de la date de signature du contrat, dans un dispositif d'exercice coordonné, sauf si aucun dispositif n'a été constitué dans le territoire d'exercice. La commission avait préconisé la souplesse dans l'application de cette condition.

¹ À savoir les contrats de praticien territorial de médecine générale (PTMG), de praticien territorial de médecine ambulatoire (PTMA), de praticien territorial de médecine de remplacement (PTMR) et de praticien isolé à activité saisonnière (PIAS). Dans un rapport d'évaluation des aides à l'installation des jeunes médecins remis en septembre 2019, le Docteur Sophie Augros, déléguée nationale à l'accès aux soins, avait relevé la faible attractivité de ces contrats et préconisé la simplification de ces dispositifs.

Cet article 51 a également adapté des dispositions de la LFSS pour 2019 (article 47) instaurant au 1^{er} janvier 2020 un régime simplifié de déclaration et de paiement des cotisations pour les médecins et étudiants assurant des remplacements en libéral à titre accessoire : ceux-ci peuvent continuer à relever de ce régime simplifié en cas de dépassement du seuil de revenus prévu (19 000 euros). Dans ce cas, le **décret n° 2019-1584 du 31 décembre 2019**¹ a ainsi prévu que les praticiens optant pour ce dispositif sont redevables sur la fraction des recettes excédant ce seuil d'un taux global de cotisations et contributions fixé à 21 %.

g) L'amélioration partielle de la prise en charge de certains soins de prévention et de support

(1) L'accès des mineures sans condition d'âge à la contraception

L'**article 47** de la LFSS pour 2020 a étendu à l'ensemble des **assurées mineures, sans distinction d'âge**, l'accès à la prise en charge intégrale des frais liés à la **contraception**. Le **décret n° 2020-1090 du 25 août 2020**² a ainsi modifié l'article R. 160-17 du code de la sécurité sociale afin d'y supprimer la condition d'âge minimal de quinze ans pour bénéficier de l'exonération du ticket modérateur.

(2) La mise en place d'un forfait pour un parcours de soins global après traitement d'un cancer

Dans le souci de renforcer l'accès des patients traités pour un cancer aux **soins de support**, l'**article 59** de la LFSS pour 2020 confie à chaque agence régionale de santé (ARS) le soin de mettre en place et de financer un parcours permettant à ces patients de bénéficier, sur prescription médicale, d'un **parcours de soins après traitement pour un cancer** comprenant un **bilan d'activité physique ainsi qu'un bilan et des consultations de suivi nutritionnels et psychologiques**. Le **décret n° 2020-1665 du 22 décembre 2020**³ a précisé les modalités de mise en œuvre de ce parcours. Dans ce cadre, le cancérologue, le pédiatre ou le médecin traitant du patient peut prescrire au patient, jusqu'à douze mois après la fin du traitement, tout ou partie des prestations couvertes par le parcours.

¹ Décret n° 2019-1584 du 31 décembre 2019 relatif au dispositif simplifié de déclaration et de paiement des cotisations et contributions sociales à destination des médecins et des étudiants en médecine exerçant leur activité à titre de remplacements et à l'aide aux médecins s'installant en zone sous dense mentionnée à l'article L. 162-5-19 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2020-1090 du 25 août 2020 portant diverses mesures relatives à la prise en charge des produits de santé.

³ Décret n° 2020-1665 du 22 décembre 2020 relatif au parcours de soins global après le traitement d'un cancer.

Les modalités organisationnelles et financières de mise en œuvre du parcours ont été détaillées par un **arrêté du 24 décembre 2020**¹ :

- dans la limite d'un montant maximal de 180 euros par patient par an, le parcours comporte au maximum **six consultations de suivi diététiques ou psychologiques** ;

- les professionnels intervenant dans le cadre du parcours sont les diététiciens, les professionnels de l'activité physique adaptée et les psychologues ;

- le tarif maximal pour un bilan de suivi diététique ou psychologique d'une heure est fixé à 45 euros ;

- l'arrêté comporte plusieurs annexes relatives au contrat-type entre les professionnels appelés à intervenir dans le parcours et la structure désignée par l'ARS pour sa mise en œuvre, aux recommandations de bonnes pratiques et aux indicateurs à remonter annuellement aux ARS par les structures pour l'évaluation du dispositif.

L'**article 59** de la LFSS pour 2020 prévoyait également qu'un dispositif spécifique soit proposé pour les **cancers pédiatriques** selon des modalités définies par décret. Toutefois, aucune disposition réglementaire, y compris dans le décret n° 2020-1665 du 22 décembre 2020 précité, n'est intervenue pour préciser la mise en place d'un dispositif spécifique à destination des enfants ou adolescents traités pour un cancer.

(3) La réforme des centres de lutte contre la tuberculose

L'**article 57** de la LFSS pour 2020 a unifié le régime d'habilitation des **centres de lutte contre la tuberculose (CLAT)** en confiant au directeur général de l'ARS le pouvoir d'habiliter tous les CLAT, y compris ceux relevant des départements, et a simplifié leur financement en le faisant peser intégralement sur le fonds d'intervention régional (FIR). Bien que cet article ne comporte pas de renvoi exprès à une mesure d'application, le **décret n° 2020-1466 du 27 novembre 2020**² a reprecisé les missions des CLAT, redéfini les modalités d'habilitation des CLAT - que ceux-ci relèvent d'établissements de santé, de centres de santé ou de services ou d'organismes départementaux - et ajusté leurs modalités de financement.

(4) L'amélioration de la prise en charge de la vaccination anti-amarile

L'**article 58** de la LFSS pour 2020 prévoit que les vaccins administrés par les centres de vaccination anti-amarile - contre la fièvre jaune - sont pris en charge par l'assurance maladie ou l'aide médicale de l'État dès lors qu'ils ont été administrés à l'occasion d'une vaccination obligatoire ou conseillée.

¹ Arrêté du 24 décembre 2020 relatif au parcours de soins global après le traitement d'un cancer.

² Décret n° 2020-1466 du 27 novembre 2020 relatif aux centres de lutte contre la tuberculose.

Seules deux dispositions, limitées dans leur portée, appellent des textes d'application qui n'ont pas encore été pris : l'arrêté censé fixer la date à laquelle entre en vigueur l'obligation pour le centre de vaccination de transmettre à l'assurance maladie les documents nécessaires à la prise en charge par **voie dématérialisée** et l'arrêté du ministre chargé de la défense censé aménager le modèle de convention avec l'assurance maladie pour les centres de vaccination relevant du service de santé des armées.

(5) la prise en charge des femmes enceintes résidant loin d'une maternité

L'article 52 crée une prestation d'hébergement temporaire non médicalisé et la prise en charge de frais de transports pour les femmes enceintes résidant loin d'une maternité.

Les modalités d'attribution de cette prestation doivent être précisées par décret en Conseil d'État¹. Celui-ci doit aussi fixer les conditions d'accès à la prestation et la période au cours de laquelle elle peut être proposée aux femmes enceintes. Il doit définir en outre les conditions dans lesquelles les établissements de santé peuvent déléguer la prestation d'hébergement à un tiers par voie de convention.

Les conditions de prise en charge des frais de transports de la femme enceinte entre son domicile et l'établissement par l'assurance maladie doivent également être précisées par un décret en Conseil d'État.

Aucune des dispositions d'application prévues à cet article n'a été prise par le Gouvernement.

3. Le secteur médico-social

a) Rapport sur les prises en charge à l'étranger des personnes handicapées

L'article 54 prévoyait la remise d'un rapport portant sur l'état de la prise en charge des enfants et des adultes handicapés français placés dans des établissements à l'étranger et les financements qui sont alloués à cet effet par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie. Ce rapport n'a pas encore été remis, mais le délai court jusqu'au 31 décembre 2021.

¹ Selon l'étude d'impact annexée au PLFSS pour 2020, les femmes enceintes concernées devaient être celles qui résident à plus de 45 minutes d'une maternité. Il était envisagé une durée d'hébergement d'environ 5 jours avant le terme prévu de la grossesse, dans la mesure où 75 % des femmes accouchent après le 275^{ème} jour de grossesse.

b) Mise en place d'un forfait santé pour les personnes en situation de handicap

L'article 56 fournissait la base légale à l'expérimentation d'un **forfait santé pour les établissements accueillant des personnes handicapées**, au sein de la dotation financée par l'assurance maladie, afin de couvrir les dépenses afférentes à la coordination de la prévention et des soins, aux soins compensant une perte d'autonomie ainsi qu'aux actes de réadaptation et d'accompagnement à l'autonomie.

Un décret en Conseil d'État devait préciser le champ, les modalités de mise en œuvre et les conditions d'accès à l'expérimentation, ainsi que les indicateurs de suivi et les modalités de remontées d'information, et un arrêté des ministres chargés respectivement de la santé et des personnes handicapées devait lister les régions et établissements retenus pour participer à l'expérimentation. **Leur publication était envisagée pour mars 2020**, afin que le dispositif soit opératoire en juillet de la même année. **Ces textes n'ont toujours pas été pris.**

c) Dispositions relatives à l'allocation journalière de proche aidant

L'article 68 a créé une allocation journalière de proche aidant (AJPA) permettant d'indemniser les bénéficiaires d'un congé de proche aidant pendant une durée maximale de trois mois. Ses dispositions principales devaient s'appliquer « *aux demandes d'allocation visant à l'indemnisation de jours de congé du proche aidant ou de cessation d'activité postérieurs à une date fixée par décret, et au plus tard au 30 septembre 2020* ».

Le décret qui les met en œuvre¹ a été pris le 1^{er} octobre et publié au Journal officiel le 2 octobre 2020. Son article 1^{er} crée un nouveau chapitre numéroté VIII *bis* au titre VI du livre I de la partie réglementaire du code de la sécurité sociale, qui précise les modalités d'application du dispositif.

Les personnes éligibles à l'AJPA doivent adresser leur demande au moyen d'un formulaire homologué en vigueur à l'organisme débiteur des prestations familiales dont elles dépendent, accompagnée des pièces prévues à l'article D. 3142-8 du code du travail, à savoir :

- lorsque la personne aidée est un enfant handicapé à la charge du demandeur ou un adulte handicapé, une copie de la décision prise en application de la législation de sécurité sociale ou d'aide sociale subordonnée à la justification d'un taux d'incapacité permanente au moins égal à 80 % ;

- lorsque la personne aidée souffre d'une perte d'autonomie, une copie de la décision d'attribution de l'allocation personnalisée d'autonomie au titre d'un classement en GIR 1 à 3.

¹ Décret n° 2020-1208 du 1^{er} octobre 2020 relatif à l'allocation journalière du proche aidant et l'allocation journalière de présence parentale.

Pour certains demandeurs, tels les salariés de particuliers employeurs, la demande d'allocation est complétée par une déclaration attestant la suspension ou la réduction de l'activité professionnelle.

Le nombre d'allocations journalières versées au proche aidant au titre d'un mois civil ne peut être supérieur à 22. Le montant de l'allocation est fixé à 11,335 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, mais 13,467 % lorsque le proche aidant est une personne isolée.

L'AJPA peut être versée par demi-journée, sauf aux personnes recherchant un emploi et bénéficiant d'un revenu de remplacement. Le montant de l'allocation journalière correspondant à une demi-journée est fixé à 5,668 % de la base mensuelle de calcul des allocations familiales, mais 6,734 % lorsque le proche aidant est une personne isolée.

Le décret aménage également les changements de situation :

- lorsque le bénéficiaire du congé le transforme en période d'activité à temps partiel, le montant mensuel de l'AJPA versé est calculé sur la base du nombre de journées ou demi-journées non travaillées correspondantes au titre d'un mois civil.

- lorsque l'allocataire déclare un changement de situation familiale ayant un impact sur le montant de l'allocation, le montant initialement calculé continue de lui être servi pour les jours pris jusqu'au premier jour du mois civil suivant celui au cours duquel intervient le changement de situation ;

- en cas de décès de la personne aidée, l'allocation continue d'être versée pour les jours d'interruption d'activité pris au cours du mois, dans la limite du mois civil du décès et du nombre maximum de jours ;

- lorsque le bénéficiaire d'un congé de proche aidant met fin de façon anticipée au congé ou y renonce, il peut demander à l'organisme débiteur dont il relève la cessation du versement de l'allocation à compter du jour suivant le décès ;

- en cas de décès du proche aidant, l'allocation cesse d'être due à compter du jour suivant le décès.

4. Les mesures relatives à la famille

L'article 69 ouvre le droit de **fractionner le congé de présence parentale** et de l'utiliser dans le cadre d'une activité à temps partiel. Il autorise en conséquence la modulation du montant d'allocation journalière de présence parentale dû au titre de ce congé. **Les conditions de cette modulation ont été fixées par un décret du 1^{er} octobre 2020¹**, qui prévoit que l'allocation peut être versée à la demi-journée. Il précise en outre que lorsque le congé de présence parentale est pris sous la forme d'un temps partiel, « *le montant mensuel de l'allocation journalière de présence parentale versé est calculé sur la base du nombre de journées ou demi-journées non travaillées correspondantes au titre d'un mois civil* ».

A défaut de la publication d'un décret fixant l'entrée en vigueur du présent article, celui-ci est entrée en vigueur le 30 septembre 2020 comme le prévoit son VI.

L'article 72 ajoute de nouveaux types d'actes permettant de définir les modalités de versement de la pension alimentaire lors de la séparation des parents. Il crée **un dispositif d'intermédiation financière assurée par les CAF pour le versement des pensions alimentaires** et renforce en conséquence les moyens attribués aux CAF pour procéder au recouvrement de ces pensions². Progressivement ouvert à tous les parents demandeurs, ce dispositif d'intermédiation vise à mieux prévenir les impayés de pension et à assurer, en cas d'impayé, un recouvrement plus efficace auprès du parent débiteur. Il doit enfin permettre d'accroître le recours à l'allocation de soutien familial (ASF) différentielle ou comme avance en cas d'impayé de pension alimentaire afin de soutenir le parent créancier isolé.

Aux termes de cet article, les CAF peuvent ainsi recouvrer les montants dus au titre de la pension alimentaire auprès du parent débiteur et les reverser au parent créancier. Cette intermédiation est déclenchée lorsqu'elle est prévue dans la décision de justice ou l'acte organisant les modalités de versement de la pension ou, à défaut de mention dans l'acte, à la demande de l'un des parents. En cas de défaut de paiement du débiteur de tout ou partie de la créance alimentaire due à la CAF, celle-ci procède au recouvrement de la créance dès le premier impayé.

¹ Décret n° 2020-1208 du 1^{er} octobre 2020 relatif à l'allocation journalière du proche aidant et l'allocation journalière de présence parentale.

² La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne (article 35) a reporté au plus tard au 1^{er} janvier 2021 l'entrée en vigueur de l'intermédiation financière de CAF pour le versement des pensions alimentaires qui devait être progressivement déployée à compter du 1^{er} juin 2020.

Un décret en Conseil d'État¹ et un décret simple², tous deux datés du 30 septembre 2020, ont fixé les conditions d'application de ce dispositif d'intermédiation.

Le décret en Conseil d'État précise les informations nécessaires à la mise en œuvre de l'intermédiation que les avocats, les greffes et les notaires sont tenus de transmettre aux CAF en complément des extraits exécutoires des actes ou titres déterminant les modalités de versement de la pension. Il fixe les conditions dans lesquelles les banques doivent aviser les CAF de la clôture du compte du parent débiteur ou de l'insuffisance de provision sur son compte. Il détermine les conditions du respect de la date de paiement de la pension alimentaire, les modalités de la revalorisation annuelle de son montant, ses modalités d'encaissement et de reversement par les CAF lorsqu'est mise en œuvre l'intermédiation financière. Il précise les conditions d'application de la mise en paiement direct étalée sur une période de vingt-quatre mois lorsque les CAF agissent pour le compte du parent créancier.

Le décret simple précise le délai de transmission des informations nécessaires à la mise en œuvre de l'intermédiation financière, en le fixant à quinze jours, le montant des pénalités en cas de manquement, fixé à 25 % de la base mensuelle des allocations familiales, et de mise en recouvrement des créances, notamment par le biais de saisies sur prestations dues.

L'**article 75** prévoit de rapprocher du droit commun certaines règles applicables à Mayotte concernant l'allocation de rentrée scolaire et l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé. Il rend également applicable à Mayotte la possibilité donnée aux organismes débiteurs des prestations familiales de différer ou renoncer au versement de prestations familiales dont le montant est inférieur à un niveau défini par décret.

Pour l'application de ces mesures de convergence, deux décrets ont été publiés. Le **décret du 7 août 2020 relatif à l'extension de l'allocation de rentrée scolaire différentielle à Mayotte³** aligne les conditions de revalorisation de cette allocation, les dates de son versement et la situation dans laquelle le montant de l'allocation différentielle n'est pas versé (en raison de son trop faible montant) sur celles applicables dans l'hexagone.

¹ Décret n° 2020-1201 du 30 septembre 2020 relatif à l'intermédiation financière des pensions alimentaires prévue à l'article L. 582-1 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2020-1202 du 30 septembre 2020 relatif à la mise en œuvre de l'intermédiation financière des pensions alimentaires prévue à l'article L. 582-1 du code de la sécurité sociale.

³ Décret n° 2020-1003 du 7 août 2020 relatif à l'extension de l'allocation de rentrée scolaire différentielle à Mayotte.

Le **décret du 4 décembre 2020 relatif à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH) à Mayotte**¹ fixe les modalités d'application de cette allocation pour les enfants dont le taux d'incapacité permanente est compris entre 50 % et 79 %, ces enfants n'étant auparavant pas éligibles à l'Aeeh contrairement à ceux de l'hexagone. Il précise que ces dispositions entrent en vigueur le 1^{er} juin 2021.

5. Accidents du travail et maladies professionnelles (AT/MP)

a) La mise en place tardive du fonds d'indemnisation des victimes des pesticides

Le décret nécessaire à la mise en place du **fonds d'indemnisation des victimes des pesticides**, créé par l'article 70 de la LFSS pour 2020, n'est paru que le 29 novembre 2020. Le **décret n° 2020-1463 du 27 novembre 2020**² définit ainsi les modalités d'organisation et de fonctionnement du fonds, de même que les modalités d'instruction des demandes et les règles d'indemnisation des victimes. Les dispositions du décret s'appliquent aux demandes adressées à compter du 1^{er} janvier 2020 ainsi qu'aux demandes en cours avant la publication du décret, à l'exception des demandes ayant déjà donné lieu à une décision avant ladite publication.

Le décret du 27 novembre 2020 précité ouvre, en particulier, la possibilité au directeur de la caisse centrale de la mutualité sociale agricole – également directeur du fonds – de **déléguer tout ou partie de la gestion du fonds à une caisse de la mutualité sociale agricole**. Il fixe, en outre, la composition du **conseil de gestion** du fonds – qui comprend 18 membres –, met en place un **comité de reconnaissance des maladies professionnelles ad hoc** chargé d'instruire les demandes des victimes professionnelles qui ne remplissent pas les conditions des tableaux de maladies professionnelles ou dont la maladie n'est pas désignée dans un tableau, et d'une **commission d'indemnisation des enfants victimes d'une exposition prénatale aux pesticides** chargée d'examiner les demandes d'indemnisation pour les enfants exposés *in utero*. Enfin, il définit les règles de calcul des prestations, en particulier du **complément d'indemnisation versé aux exploitants agricoles** qui doit leur permettre de percevoir un niveau d'indemnisation équivalent à celui des salariés agricoles.

¹ Décret n° 2020-1518 du 4 décembre 2020 relatif à l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé à Mayotte.

² Décret n° 2020-1463 du 27 novembre 2020 relatif à l'indemnisation des victimes de pesticides.

b) La dématérialisation de la notification du taux de cotisation AT-MP

L'**article 83** de la LFSS pour 2020 prévoit de généraliser la **transmission par voie électronique** par les caisses d'assurance retraite et de la santé au travail (Carsat) à l'ensemble des entreprises **des décisions relatives au taux de cotisation AT-MP**. Un **arrêté du 8 octobre 2020**¹ est venu préciser les modalités de cette notification électronique : celle-ci doit intervenir par le biais du compte AT-MP du site www.net-entreprises.fr, l'absence d'adhésion de l'entreprise à ce téléservice entraînant l'application d'une pénalité qui sera fonction de l'effectif de l'entreprise.

Aux termes de l'article 83 de la LFSS, la généralisation de la notification dématérialisée devait intervenir à compter du 1^{er} janvier 2020 pour les entreprises de plus de 150 salariés et à compter de dates fixées par décret et au plus tard pour les entreprises de moins de 150 salariés. Le **décret n° 2020-1232 du 8 octobre 2020**² prévoit ainsi qu'elle intervient à compter du 1^{er} janvier 2021 pour les entreprises de plus de dix salariés et du 1^{er} janvier 2022 pour les entreprises de moins de dix salariés.

6. Retraite

a) La transition vers la retraite des bénéficiaires des minima sociaux

L'**article 82 a assoupli les conditions de transition vers la retraite des bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés (AAH)** et du revenu de solidarité active.

Le **décret du 29 juin 2020**³ précise les modalités d'application de cette disposition : au plus tard six mois avant d'atteindre l'âge d'ouverture du droit à la retraite, le bénéficiaire de l'AAH est informé par écrit par la caisse chargée de la liquidation de son allocation – la Caisse nationale des allocations familiales – de l'attribution automatique de sa pension de retraite et de son droit à s'opposer, par écrit avec accusé de réception, à cette attribution au plus tard quatre mois avant l'âge requis.

¹ Arrêté du 8 octobre 2020 fixant les modalités de la notification électronique des décisions mentionnées au quatrième alinéa de l'article L. 242-5 du code de la sécurité sociale.

² Décret n° 2020-1232 du 8 octobre 2020 généralisant la dématérialisation des notifications des décisions relatives au taux de la cotisation due au titre des accidents du travail et des maladies professionnelles et au classement des risques dans les différentes catégories.

³ Décret n° 2020-809 du 29 juin 2020 relatif aux conditions d'attribution automatique aux bénéficiaires de l'allocation aux adultes handicapés de leur pension de retraite.

b) Les pensions d'invalidité versées aux travailleurs non-salariés agricoles (Article 84)

Jusqu'au 1^{er} janvier 2020, le montant, forfaitaire, des pensions d'invalidité versées aux travailleurs non-salariés agricoles était fixé à 290 euros par mois. Afin de permettre la mise en place, par voie réglementaire, d'un barème proportionnel aux revenus, l'article 84 de la LFSS pour 2020 a prévu (art. L. 732-8 du code rural et de la pêche maritime, CRPM) que le montant de ces prestations ne peut être inférieur à des planchers ni supérieur à des plafonds fixés par décret en Conseil d'État.

Un décret du 19 mai 2020¹ a mis en œuvre les annonces faites par le Gouvernement.

Le montant des pensions d'invalidité est ainsi désormais égal à 50 % du revenu professionnel moyen antérieur pour une inaptitude totale (art. R. 732-4-3) et à 30 % de ce revenu pour une inaptitude partielle (art. R. 732-4-2). Le niveau plancher de l'allocation pour inaptitude totale est fixé à 195 % du montant de l'allocation aux vieux travailleurs salariés (AVTS, soit 573 euros par mois au 1^{er} janvier 2021) et le montant plafond à 25 % du plafond de la sécurité sociale (soit 857 euros par mois). Ces pourcentages sont respectivement à 110 % et 15 % pour une inaptitude partielle.

Le montant de l'allocation est majoré de 40 % pour les bénéficiaires ayant recours à l'assistance d'une tierce personne.

Par ailleurs (art R. 732-4), les collaborateurs d'exploitation agricole peuvent bénéficier d'une pension forfaitaire correspondant au minimum de la pension d'invalidité. Les aides familiaux peuvent eux bénéficier d'une pension dont le montant correspond à une fraction de celui dont bénéficient les exploitants (2/3 pour les plus de 18 ans, 1/3 pour les moins de 18 ans).

Enfin, l'article R. 732-4-5, applicable aux pensions attribuées avant le 1^{er} janvier 2020, prévoit une revalorisation annuelle sur la base de l'inflation.

Pour financer ces droits nouveaux, et sans que cela ait été évoqué dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement, le décret du 19 mai 2020 a également prévu (article 2) un relèvement progressif (0,1 point par an jusqu'en 2022 du taux de la cotisation invalidité des non-salariés agricoles.

c) Le calcul de l'indemnité journalière versée au salarié en cas d'arrêt de travail pour cause de maladie (Article 85)

L'article 85 a intégralement réécrit l'article L. 323-4 du code de la sécurité sociale (CSS), relatif au calcul de l'indemnité journalière versée au salarié en cas d'arrêt de travail pour cause de maladie.

¹ Décret n° 2020-602 du 19 mai 2020 relatif au mode de calcul et à la revalorisation de la pension d'invalidité des non-salariés agricoles.

Aux termes de la rédaction applicable depuis le 1^{er} juillet 2020, un décret en Conseil d'État doit fixer les modalités de calcul de cette indemnité.

Or, les dispositions réglementaires d'application de cet article n'ont pas été modifiées. Ainsi, alors que l'article L. 323-4 du CSS prévoit que l'indemnité journalière est égale à une fraction des revenus d'activité antérieurs, ramenés à une valeur journalière, l'article R. 323-4 toujours en vigueur mentionne le calcul d'un « *gain journalier de base* », faisant écho à l'ancienne rédaction des dispositions législatives. Surtout, les articles R. 323-5 et R. 323-6, relatifs respectivement au nombre d'enfant donnant droit à une majoration de l'indemnité journalière et à la durée de l'arrêt donnant droit à cette majoration, qui sont devenus obsolètes, n'ont pas été abrogés. Selon la direction des affaires juridiques du ministère des solidarités et de la santé, un décret devrait être publié prochainement.

Par ailleurs, le même article 85 a ouvert, à compter du 1^{er} juillet 2020, le bénéfice d'indemnités journalières aux ressortissants de la Caisse d'assurance vieillesse, maladie et invalidité des cultes (Cavimac), qui n'en bénéficiaient pas jusque-là en dépit du versement de cotisations (art. L. 381-21-1 du CSS, créé à cette occasion).

Un décret du 13 novembre 2020¹ a précisé les modalités d'application de l'article L. 382-21-1 en créant les articles D. 382-25-1 à D. 382-25-3 au sein du CSS. Le montant de l'indemnité journalière est ainsi égal à 50 % du montant sur la base duquel l'association ou la congrégation religieuses cotise (ramené à une valeur journalière). Le délai de carence prévu par les dispositions législatives est fixé à 30 jours, conformément aux annonces faites par le Gouvernement dans le cadre de l'examen du PLFSS. Enfin, les règles relative au nombre maximal d'IJ sont les mêmes que celles applicables dans le régime général (360 sur une période de trois ans).

B. LOI N° 2020-220 DU 6 MARS 2020 VISANT À AMÉLIORER L'ACCÈS À LA PRESTATION DE COMPENSATION DU HANDICAP PARUE AU JO N° 57 DU 7 MARS 2020

Deux dispositions de la loi du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap nécessitent des mesures réglementaires d'application.

D'une part, à l'article 2, la précision des conditions dans lesquelles les frais de compensation ne peuvent, dans la limite des financements du fonds départemental de compensation, excéder 10 % des ressources personnelles nettes d'impôts des personnes handicapées.

¹ Décret n° 2020-808 du 29 juin 2020 relatif aux indemnités journalières au titre de la maladie pour les ministres des cultes.

D'autre part, à l'article 4, la création du comité stratégique placé auprès du ministre chargé des personnes handicapées chargé d'élaborer des adaptations du droit à la compensation répondant aux spécificités des besoins des enfants et des évolutions des modes de transports des personnes handicapées.

Ces deux décrets devaient être publiés en décembre 2020. Ils n'ont toujours pas été pris.

C. LOI N° 2020-692 DU 8 JUIN 2020 VISANT À AMÉLIORER LES DROITS DES TRAVAILLEURS ET L'ACCOMPAGNEMENT DES FAMILLES APRÈS LE DÉCÈS D'UN ENFANT PARUE AU JO N° 140 DU 9 JUIN 2020

Ce texte, issu d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale et considérablement étoffée lors de son examen au Sénat, bénéficie d'un **taux d'application de 86 %**. Sans doute a-t-il bénéficié du contexte politique particulier qui a accompagné son adoption : le traitement initialement réservé par le Gouvernement à la proposition d'augmenter la durée des congés en cas de décès d'un enfant avait suscité une forte mobilisation des associations de soutien aux familles endeuillées, laquelle a reçu un important écho médiatique.

1. Les modalités de fractionnement du nouveau congé de deuil précisées

À l'initiative du Sénat, l'**article 1^{er}** de cette loi a porté de cinq à sept jours le congé actuellement prévu par le code du travail en cas de décès d'un enfant¹ et créé **un congé de deuil de huit jours supplémentaires fractionnable**, pour partie pris en charge par la Sécurité sociale. Ce dernier concerne non seulement les salariés mais aussi les travailleurs indépendants. Il peut être pris dans un délai d'un an à compter du décès de l'enfant. L'**article 2** a par ailleurs étendu le dispositif du congé de deuil aux agents publics sous la forme d'une autorisation spéciale d'absence.

Un décret du 8 octobre 2020² est venu préciser les modalités de fractionnement du congé de deuil. Celui-ci peut être pris au maximum en deux périodes pour les salariés ou en trois périodes pour les travailleurs indépendants, dont chacune ne peut être inférieure à une journée. Ces dispositions sont applicables au titre des décès intervenus à compter du 1^{er} juillet 2020.

¹ Article L. 3142-4 du code du travail.

² Décret n° 2020-1233 du 8 octobre 2020 précisant les modalités de fractionnement du congé institué par la loi visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant.

En outre, **un décret du 15 mars 2021 a appliqué le dispositif aux militaires** sous la forme d'une permission de huit jours fractionnable en deux périodes dans un délai d'un an¹.

2. L'application aux agents publics du don de jours de repos entre salariés en cas de décès d'un enfant

L'article 3 a étendu au bénéfice des salariés ayant perdu un enfant à charge de moins de vingt-cinq ans le mécanisme de don de jours de repos entre salariés d'une entreprise. Les modalités d'application de ce dispositif aux agents publics civils et militaires devaient être déterminées par décret en Conseil d'État.

Deux décrets datés du 9 mars² et du 15 mars 2021³ ont précisé la procédure applicable respectivement aux agents publics civils et aux militaires.

La durée du congé dont l'agent public peut bénéficier à ce titre est plafonnée à 90 jours par enfant. Le congé pris au titre des jours donnés peut intervenir pendant un an à compter de la date du décès. Il peut être fractionné à la demande de l'agent.

3. La mise en œuvre de l'allocation forfaitaire universelle

Également issu d'un amendement sénatorial, **l'article 5** a créé une prestation forfaitaire versée automatiquement à la famille par les caisses d'allocations familiales (CAF) ou les caisses de la mutualité sociale agricole (MSA) en cas de décès d'un enfant, destinée notamment à aider la famille à assumer les frais d'obsèques. La loi prévoyait une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2022.

Un décret du 23 décembre 2020⁴ a permis l'entrée en vigueur de ce dispositif dès le 1^{er} janvier 2021, au titre des enfants dont le décès intervient à compter de cette date.

Il fixe à vingt-quatre ans l'âge limite de l'enfant pour que la famille bénéficie de l'allocation et précise que celle-ci est due en cas de décès intervenant à compter de la vingtième semaine de grossesse.

¹ Décret n° 2021-283 du 15 mars 2021 relatif aux droits à permissions des militaires pour raisons familiales et élargissant au bénéfice des parents d'enfants décédés le don de jours de repos non pris.

² Décret n° 2021-259 du 9 mars 2021 élargissant au bénéfice des parents d'enfants décédés le dispositif de don de jours de repos non pris.

³ Décret n° 2021-283 du 15 mars 2021 relatif aux droits à permissions des militaires pour raisons familiales et élargissant au bénéfice des parents d'enfants décédés le don de jours de repos non pris.

⁴ Décret n° 2020-1688 du 23 décembre 2020 relatif à la mise en place d'une allocation forfaitaire versée en cas de décès d'un enfant.

Il détermine par ailleurs le **barème du montant de l'allocation forfaitaire en fonction des ressources du foyer**. Ce montant est fixé en 2021 à 2 012 euros pour les ménages situés en-dessous du plafond fixé par décret, et à 1 006 euros pour les ménages situés au-dessus. (cf. tableau ci-dessous). Pour mémoire, le Gouvernement envisageait de fixer le montant de l'allocation à 1 500 euros au moment de l'examen du texte au Sénat¹.

Montant de l'allocation forfaitaire en fonction des ressources du foyer

Ressources annuelles	Montant de l'allocation
Jusqu'à 81 558 €	2 012 €
Au-dessus de 81 558 €	1 006 €

Le plafond de 81 558 euros est majoré de 5 827 euros par enfant à charge. Le montant de l'allocation sera révisé chaque année en fonction de l'inflation.

Il est précisé que le versement de l'allocation est effectué dans un **délai de quinze jours** à compter du recueil par l'organisme débiteur des prestations familiales de l'ensemble des informations nécessaires à l'appréciation des conditions d'ouverture du droit à l'allocation et à son calcul.

4. L'entrée en vigueur différée du maintien de certaines prestations familiales

L'**article 4**, introduit par le Sénat, a prévu qu'en cas de décès d'un enfant ouvrant droit à des prestations familiales, celui-ci reste considéré comme à charge pendant un délai déterminé afin de permettre le maintien temporaire de ces prestations².

Ces dispositions doivent entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le **1^{er} janvier 2022**, pour les décès intervenant à compter de cette date.

Le décret d'application reste attendu à ce jour. Selon le Secrétaire général du Gouvernement, sa publication est envisagée en décembre 2021.

¹ Cf. rapport Sénat n° 349 (2019-2020) de Mme Elisabeth Doineau, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 26 février 2020.

² Sont concernées la majoration des allocations familiales mentionnée à l'article L. 521-3 du code de la sécurité sociale, l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé (AEEH), la prestation partagée d'éducation de l'enfant (PREPARE), l'allocation de base de la prestation d'accueil du jeune enfant (PAJE) et l'allocation de soutien familial versées au titre de l'enfant décédé. En outre, l'allocation de rentrée scolaire resterait due si la condition d'inscription n'était pas remplie au jour de la rentrée en raison du décès de l'enfant, dans le cas où celui-ci interviendrait après une date fixée par décret.

D. LOI N° 2020-734 DU 17 JUIN 2020 RELATIVE À DIVERSES DISPOSITIONS LIÉES À LA CRISE SANITAIRE, À D'AUTRES MESURES URGENTES AINSI QU'AU RETRAIT DU ROYAUME-UNI DE L'UNION EUROPÉENNE (« URGENCE 3 ») PARUE AU JO N° 149 DU 18 JUIN 2020

L'article 10 de la loi autorisait, **de manière exceptionnelle, le versement d'une aide aux assurés actifs du régime complémentaire des indépendants (RCI) sur les fonds de ce régime complémentaire d'assurance vieillesse.**

Une aide d'urgence avait été décidée par les partenaires sociaux chargés de la gestion du régime lors de l'assemblée générale du Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI) qui s'est tenue en avril 2020. Le Gouvernement avait soutenu cette initiative par une « lettre de couverture », cette aide étant dépourvue de base légale.

La disposition de l'article 10 visait ainsi à permettre au régime de conduire cette action excédant ses prérogatives, à savoir une aide à ses actifs et non une aide à ses assurés pensionnés. Le dispositif avait été réécrit au Sénat, la commission avait alors souhaité inscrire en clair les dispositions initialement prévues sous la forme d'une habilitation à légiférer par ordonnance. Des critères d'opposition du ministre chargé de la sécurité sociale avaient ainsi été prévus, mais aussi **la rétroactivité de la mesure, constatant les versements déjà effectués par le régime au moment de l'examen du projet de loi.**

Le financement de cette aide, prévu par le CPSTI sur les réserves du RCI avait fait l'objet d'une attention particulière de la commission des affaires sociales. Le rapporteur avait alors rappelé la **vocation des réserves des régimes complémentaires**, qui est normalement de permettre de surmonter financièrement les chocs économiques et démographiques éventuels et de **garantir la capacité de ces derniers à assurer leurs engagements et le bon versement des pensions à terme.** Le rapporteur avait en outre émis des réserves sur l'opportunité de liquidations soudaines de réserves dans une période de perturbations des marchés financiers.

L'aide visait l'ensemble des travailleurs indépendants en activité au 15 mars 2020 et immatriculés au RCI avant le 1^{er} janvier 2019. **Cumulable avec le fonds de solidarité** mis en place par le Gouvernement en direction des entreprises subissant la crise actuelle, l'aide est nette d'impôts, de cotisations et de contributions sociales. **Le montant de l'aide a été plafonné à 1 250 euros, ce montant ne pouvant excéder les cotisations au RCI versées par l'assuré en 2018.** Un plancher était fixé à 30 euros.

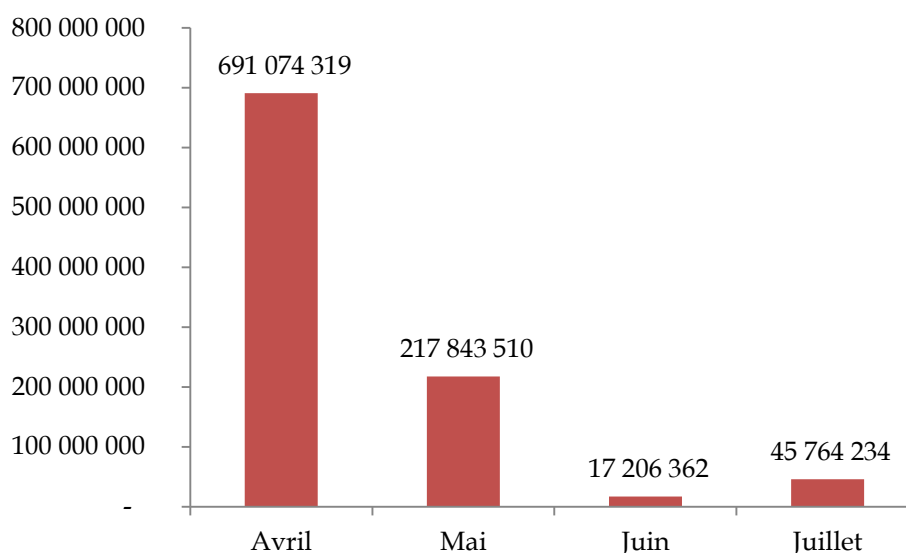
Sollicité par la commission pour rendre compte des versements effectués en application de l'article 10, le CPSTI a communiqué les données suivantes. **Le plafond d'un milliard d'euros a été respecté.** 94 % de l'enveloppe potentielle a été versée, pour un nombre de bénéficiaires atteignant 89 % de la cible.

Cible et montant de l'aide RCI/CPSTI « Covid-19 »

	Cible globale		Versements automatiques réalisés	
	nombre	montant en euros	nombre	montant en euros
TI classiques	844 940	833 202 627	791 957	796 297 484
Auto-entrepreneurs	489 882	198 724 985	396 756	175 590 941
Total	1 334 822	1 031 927 612	1 188 713	971 888 425

Source : CPSTI

Montants versés par vague



Source : CPSTI

E. LOI N° 2020-839 DU 3 JUILLET 2020 VISANT À ASSURER LA REVALORISATION DES PENSIONS DE RETRAITE AGRICOLES EN FRANCE CONTINENTALE ET DANS LES OUTRE-MER PARUE AU JO N° 164 DU 4 JUILLET 2020

1. Des mesures attendues concernant les précisions nécessaires à la mise en œuvre de la loi

a) *Aucune mesure prise à ce jour*

La loi du 3 juillet 2020 vise à **garantir aux chefs d'exploitation agricole une pension minimale équivalente à 85 % du salaire minimum pour une carrière au taux plein**, au moyen d'un complément différentiel de pension.

Différentes mesures sont nécessaires à l'application de la loi, des décrets étant attendus afin de :

- **fixer le plafond au-delà duquel un écrêtement est réalisé** sur le complément différentiel, ainsi que les conditions de revalorisation de celui-ci ;

- **fixer les conditions de majoration de la durée d'assurance pour le calcul de la majoration outre-mer.**

Aucune mesure n'a été prise à cette date. Il convient également de noter que le rapport prévu à l'article 2 relatif au montant minimal garanti et devant être remis avant le 1^{er} septembre de chaque année n'a pas été transmis.

b) Des difficultés signalées pour l'application outre-mer

Interrogé sur la mise en œuvre de la loi, le secrétaire d'État chargé des retraites a indiqué que **les dispositions relatives aux modalités dérogatoires de calcul permettant le complément différentiel pour les chefs d'exploitation outre-mer soulevaient à ce jour des difficultés.**

Par ailleurs, aucune précision n'a été apportée concernant le suivi de **la généralisation des régimes de retraite complémentaire pour les salariés agricoles outre-mer**, qui doit aboutir dans les dix-huit mois suivant la promulgation de la loi. Celle-ci doit être, à cette échéance, mise en œuvre par l'État : un texte réglementaire devrait alors intervenir, même si celui-ci n'est pas prévu par la loi de manière explicite.

2. Une entrée en vigueur anticipée encore incertaine

Lors de l'examen en deuxième lecture de la proposition de loi, le **Gouvernement avait freiné l'inscription dans la loi d'une entrée en vigueur du dispositif avant 2022.** Avait ainsi été retenue une entrée en vigueur « au plus tard au 1^{er} janvier 2022 ». Les rapporteurs de la commission des affaires sociales du Sénat ont à ce sujet soulevé les lacunes de coordination dans le texte nuisant à une correcte possibilité d'anticipation, pour les pensions liquidées avant le 1^{er} janvier 2022 comme pour l'application outre-mer.

À ce jour, aucun décret n'a été pris pour fixer la date d'entrée en vigueur. Le secrétaire d'État chargé des retraites indique avoir comme intention de faire entrer en vigueur la loi avant la date butoir de 2022. En outre, les développements informatiques nécessaires à la Caisse centrale de la mutualité agricole (CCMSA) pour connaître le montant des pensions des assurés polypensionnés et ainsi appliquer l'écrêtement prévu par la loi sont toujours en cours.

F. LOI N° 2020-938 DU 30 JUILLET 2020 PERMETTANT D'OFFRIR DES CHÈQUES-VACANCES AUX PERSONNELS DES SECTEURS SANITAIRE ET MÉDICO-SOCIAL EN RECONNAISSANCE DE LEUR ACTION DURANT L'ÉPIDÉMIE DE COVID-19 PARUE AU JO N° 187 DU 31 JUILLET 2020

La loi du 30 juillet 2020 a prévu un dispositif permettant aux salariés de faire don d'une partie de leur rémunération, correspondant à un ou plusieurs jours de congé non pris, afin qu'elle soit reversée au personnel soignant sous forme de chèques vacances.

Cette possibilité était ouverte jusqu'au 31 octobre 2020, afin que les chèques vacances soient distribués avant le 31 décembre.

Un décret devait définir les modalités d'application de ce dispositif.

Par la voix de son rapporteur, le Sénat s'était interrogé sur l'opportunité de ce texte et sa capacité à répondre aux préoccupations des soignants, et avait émis des doutes sur la possibilité de le mettre en œuvre. Toutefois, devant la volonté manifestée par le Gouvernement de donner suite à cette initiative parlementaire, le Sénat l'a votée, tout en introduisant une disposition tendant à ce que le Gouvernement remette, avant le 31 mars 2021, un rapport sur la mise en œuvre du texte.

Il semble que ce dossier ait été oublié par le ministère du Travail à la faveur du remaniement gouvernemental de l'été, et le décret permettant la mise en œuvre de cette loi n'a jamais été publié, pas plus que le rapport au Parlement.

Si cette absence de mise en œuvre peut sembler peu surprenante, elle n'en demeure pas moins la marque d'un manque de considération pour le travail parlementaire.

En effet, le Gouvernement a inscrit à l'ordre du jour du Parlement, suivant la procédure accélérée et alors que la crise sanitaire était toujours aigüe et que des textes d'une importance bien plus grande étaient examinés en urgence, un texte qu'il n'avait manifestement aucune intention de mettre en application. Les heures de travail parlementaire, en commission, en séance et en commission mixte paritaire semblent ainsi n'avoir eu pour autre but pour l'exécutif que de donner des gages à sa majorité à l'Assemblée nationale.

Ce texte, qui s'affirmait d'emblée comme un bon candidat, a confirmé son éligibilité au dispositif « balai ».

**G. LOI ORGANIQUE N° 2020-991 ET LOI N° 2020-992 DU 7 AOÛT 2020
RELATIVES À LA DETTE SOCIALE ET À L'AUTONOMIE PARUE AU JO
N° 194 DU 8 AOÛT 2020**

La loi organique n° 2020-991 et la loi n° 2020-992, du 7 août 2020, relatives à la dette sociale et à l'autonomie, ont organisé de nouveaux transferts à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) et créé une cinquième branche de la sécurité sociale, dédiée à l'autonomie.

La loi organique ne prévoyait pas de mesure complémentaire, les mesures opérationnelles d'application relevant de dispositions prévues par la loi ordinaire.

1. Suivi des transferts à la Cades

L'article 1^{er} de la loi du 7 août 2020 prévoit différents transferts de déficits à la Caisse d'amortissement de la dette sociale (Cades) :

- les déficits cumulés au 31 décembre 2019 de la branche maladie du régime général (Cnam), du fonds de solidarité vieillesse (FSV), de la branche vieillesse de la Caisse centrale de mutualité agricole (CCMSA) et de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) ;

- les déficits à venir sur les exercices 2020 à 2023 des branches maladie, vieillesse et famille du régime général et du FSV, et de la branche vieillesse de la CCMSA.

Le même article prévoyait en outre une dotation à la Cnam par la Cades visant à couvrir les échéances d'emprunts des établissements du service public hospitalier, soit la « reprise de la dette des hôpitaux »¹.

Pour chacun de ces transferts, la loi prévoit que les montants et dates des versements sont fixés par décret.

Sur ce fondement, deux décrets ont été pris :

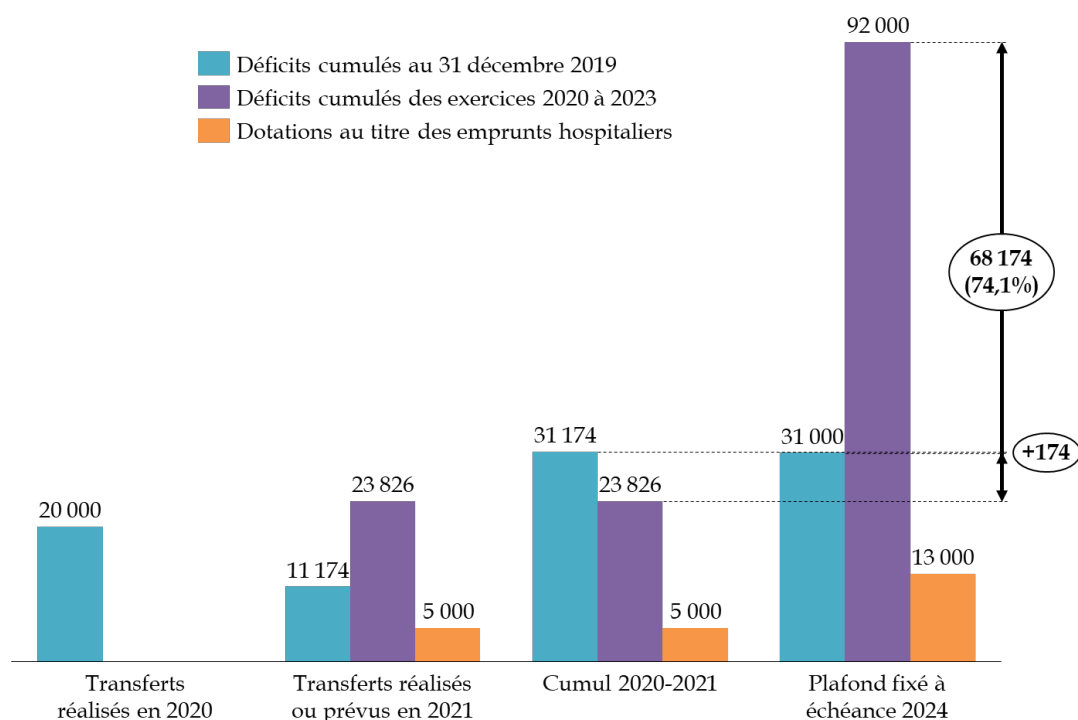
- le décret n° 2020-1074 du 19 août 2020 relatif au transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale des déficits du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse et de la Caisse centrale de mutualité sociale agricole à effectuer en 2020 ;

- le décret n° 2021-40 du 19 janvier 2021 relatif au transfert à la Caisse d'amortissement de la dette sociale des déficits du régime général, du Fonds de solidarité vieillesse, de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales et des établissements publics de santé à effectuer en 2021.

¹ Concernant la reprise de la dette hospitalière, la rédaction des dispositions du C du II septies de l'article 4 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 apportée par l'article 1^{er} a depuis été modifiée par la loi n° 2020-1576 de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Transferts à la Caisse d'amortissement de la dette sociale

en millions d'euros



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Les versements réalisés au titre de ces deux décrets ou les transferts à venir prévus par le second, synthétisés dans le graphique ci-dessus, appellent plusieurs observations.

D'une part, il convient de souligner que les transferts réalisés au titre du A du II *septies* de l'ordonnance de 1996 modifiée par l'article 1^{er} de la loi du 7 août 2020 concernant les déficits cumulés au 31 décembre 2019 ont dépassé le plafond fixé par ce même A. Alors que l'estimation donnée lors de l'examen parlementaire du projet de loi évaluait a priori ces déficits à 30,8 milliards d'euros, un plafond à 31 milliards d'euros était proposé. **Ce sont finalement 31,174 milliards qui ont été transférés, excédant de 174 millions d'euros le plafond légalement fixé.**

Ce dépassement interroge sur le respect par le Gouvernement des autorisations légales, limitatives, de transferts de charges budgétaires : il aurait été de bonne méthode que de demander au Parlement de rectifier lors de la dernière LFSS le plafond initial.

D'autre part, il conviendra de suivre régulièrement les décrets de transferts à la Cades au titre des déficits des exercices 2020 à 2023. En effet, **le plafond voté à l'été 2020 à hauteur de 92 milliards d'euros relevait d'estimations très incertaines** sur l'impact de la crise sanitaire sur les finances de la sécurité sociale. **Celui-ci aurait donc pleinement vocation à être révisé au regard des déficits effectivement constatés sur chacun des exercices.** De ces déficits et futurs transferts dépendent la situation à venir de l'Acoss mais aussi les besoins financiers nécessaires à l'amortissement de la dette sociale qui, s'ils étaient moindres, permettraient de libérer des ressources utiles aux finances sociales.

À ce jour, le transfert acté pour 2021 représente 25,9 % des 92 milliards possibles au titre des exercices 2020 à 2023.

2. Emprunts à impact social de la Cades

L'article 2 de la loi, ajouté en première lecture à l'Assemblée nationale, prévoyait la remise d'un rapport au Parlement avant le 31 décembre 2020 **sur les opportunités, pour la Cades ou d'autres organismes concernés, de contracter des emprunts à impact social.**

Interrogée sur la remise de ce rapport, la Cades a indiqué que ce rapport, rédigé, n'avait **pas encore été officiellement remis** au début du mois d'avril 2021.

3. Versement de la part de la « soulte IEG » à la Cnav

L'article 4 de la loi, relatif au fonds de réserve pour les retraites (FRR), modifie les versements à venir du fonds destinés à financer la Cades. Il prévoyait en outre **le versement à la Cades, avant le 31 juillet 2020, de la part de la soulte IEG gérée par le FRR.**

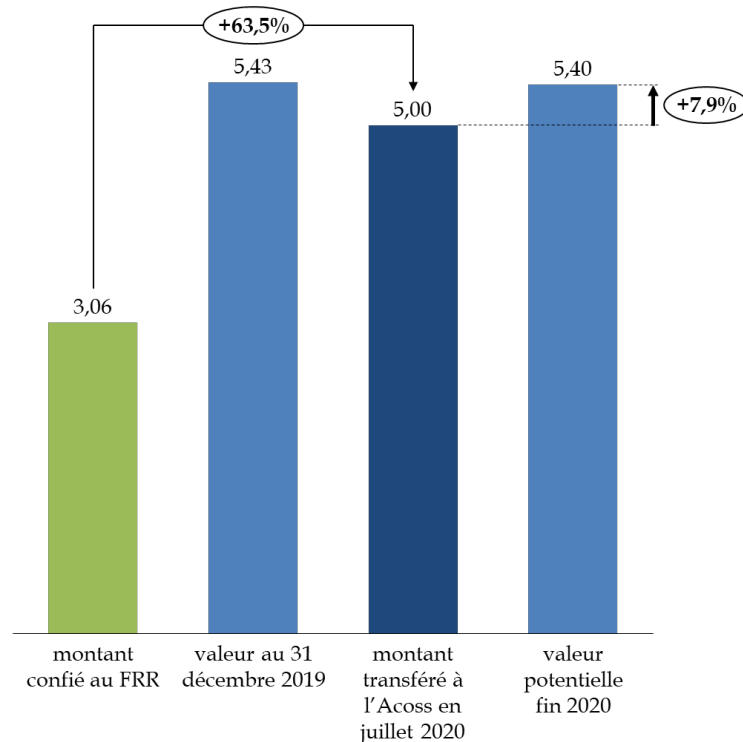
Aucune disposition réglementaire n'était attendue à ce titre. Cependant, deux observations peuvent être formulées sur ce versement.

D'une part, **la date retenue, antérieure à la promulgation de la loi, interroge sur la marge de manœuvre dont disposait le Parlement sur ces dispositions.** Leur application était en effet, de fait, déjà mise en œuvre avant leur examen au Parlement, la liquidation d'un tel montant d'actifs devant être anticipée finement pour ne pas dégrader leur valeur brutalement.

D'autre part, la liquidation réalisée confirme les craintes soulevées au Sénat lors de l'examen du texte. Ce versement en une fois - très éloigné du scénario anticipé avant la crise entre la Cnav et le FRR qui prévoyait quinze versements entre 2025 et 2040 - a été effectué alors que les marchés financiers n'avaient pas retrouvé leur niveau d'avant mars 2020.

Liquidation de la part de soulte IEG gérée par le FRR

en milliards d'euros



Source : Commission des affaires sociales du Sénat

Il convient de souligner qu'entre son transfert au FRR et son versement à la Cnav, **la part de soulte IEG a cru de 63,5 %** durant sa gestion par le fonds ce qui, en valeur absolue, représente **un gain de plus d'1,94 milliard d'euros** en valeur.

Cependant, **la précipitation retenue par le Gouvernement, dans un contexte moins pressant pour l'Acoss, a conduit à une vente d'actifs soudaine et à une perte de valeur regrettable sur le potentiel que pouvait représenter la soulte**, qui aurait pu atteindre 400 millions d'euros supplémentaires fin 2020. Interrogé sur cette opération, le FRR a cependant mis en avant **l'anticipation qu'avait été celle des gestionnaires, une fois l'instruction donnée par le Gouvernement, afin de réaliser des ventes discrètes et échelonnées**, permettant de garantir au mieux les valeurs des actifs liquidés.

4. Préfiguration de la cinquième branche de la sécurité sociale

Au-delà de la création formelle de la branche autonomie, l'article 5 prévoyait, pour sa préfiguration, la remise d'un rapport au Parlement avant le 15 septembre 2020 et donc avant l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021.

Le rapport « La branche autonomie : périmètre, gouvernance et financement », de Laurent Vachey, Florence Allot et Nicolas Scotté, dit « rapport Vachey » a été publié le 15 septembre dernier. Les propositions formulées dans ce rapport ont contribué à la définition des suites données à la création de la nouvelle branche.

Dans le cadre de ses travaux sur le PLFSS pour 2021, **la commission des affaires sociales du Sénat a entendu Laurent Vachey¹ sur ce rapport.** Le rapporteur pour la branche autonomie, Philippe Mouiller, avait cependant regretté dans son rapport² **que les préconisations du rapport Vachey n'aient pas été plus largement reprises par le Gouvernement dans ce PLFSS.**

La création de cette branche, sans contenu déterminé, ni financement spécifique, semble, à l'heure du bilan d'application de la loi, rester symbolique et à ce titre, prématurée.

¹ *Projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2021, mercredi 28 octobre 2020, audition de M. Laurent Vachey, inspecteur général des finances, chargé de la mission de concertation et de propositions relative à la création de la branche autonomie.*

² *Rapport n° 107 (2020-2021) de M. Jean-Marie VANLERENBERGHE, rapporteur général, Mme Corinne IMBERT, M. René-Paul SAVARY, Mmes Élisabeth DOINEAU, Pascale GRUNY et M. Philippe MOUILLER, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 4 novembre 2020.*

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

AVANT-PROPOS

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 30 septembre 2020 et examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 31 mars 2021 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2019-2020 (autrement dit, entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020), d'autre part, celles publiées entre le 1^{er} octobre 2010 et le 31 mars 2021 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.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Deux 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 2019-2020, contre quatre durant l'année parlementaire précédente :

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités ;

- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire.

Le tableau suivant indique le nombre de mesures d'application attendues et prises pour ces deux lois :

	loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire
Nombre de mesures attendues à terme ¹	130	84
Nombre de mesures attendues au 31 mars 2021	123	48
Nombre de mesures prises au 31 mars 2021	75	31
Taux d'application au 31/03/2021	61 %	65 %
<i>Pour information : nombre de mesures facultatives² prévues par le texte, dont nombre de mesures prises</i>	<i>1, dont 1 prise</i>	<i>7, dont aucune prise</i>

¹ Certaines mesures concernent des articles, dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2021. Ces mesures ont donc été exclues du calcul du taux d'application.

² Certaines mesures attendues constituent une simple faculté pour le Gouvernement. Ces mesures, attendues et/ou prises, ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application.

<i>Pour information, nombre de mesures prises non attendues¹</i>	13	5
---	----	---

La commission déplore un taux d'application aussi faible pour ces deux textes plus d'un an après leurs promulgations respectives. Ces faibles taux sont d'autant plus regrettables que les deux lois constituent des textes emblématiques pour l'action du Gouvernement dans les domaines des mobilités, des infrastructures et de la préservation de l'environnement, au moment même où l'Exécutif défend son projet de loi de lutte contre le dérèglement climatique.

A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Aucune loi, adoptée au cours de la session parlementaire 2019-2021, n'est d'ores et déjà totalement applicable.

En outre, une seule loi adoptée antérieurement est devenue totalement applicable entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 mars 2021 : la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES

1) Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2019-2020

Au cours de la dernière session parlementaire, deux lois ont été définitivement adoptées. Huit mesures ont déjà été prises pour l'application des lois ordinaires :

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités : la loi est applicable à 61 % (par la publication de 48 textes permettant de mettre en application 75 mesures attendues² ; parmi ces textes : 23 décrets en Conseil d'État, 22 décrets simples et 3 arrêtés ; 55 mesures sont encore attendues, dont 7 pour l'application d'articles dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2021) ;

- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire : la loi est applicable à 65 % (par la publication de 22 textes permettant de mettre en application 31 mesures attendues³ ; parmi ces textes : 11 décrets en Conseil d'État, 10 décrets simples et 1 arrêté ; 53 mesures sont encore attendues, dont

¹ Pour l'application de certains articles, le Gouvernement est susceptible de publier des mesures qui n'étaient pas prévues par le texte. Ces mesures dites « hors compteur » ne sont pas prises en compte dans le calcul du taux d'application.

² Un même texte peut répondre à plusieurs mesures attendues.

³ Un même texte peut répondre à plusieurs mesures attendues.

36 pour l'application d'articles dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2021).

2) Les lois antérieures

Parmi les 23 lois relevant des domaines de compétence de la commission, adoptées 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^{er} avril 2020 et le 31 mars 2021 **du fait de l'adoption de 3 mesures d'application :**

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (publication d'un décret simple ; 3 mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 80 %) ;

- la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (publication d'un décret en Conseil d'État ; la loi est désormais applicable à 100 %) ;

- la loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement (publication d'un arrêté ; 4 mesures d'application sont encore attendues ; la loi est applicable à 73 %).

En revanche, la commission déplore que **trois autres lois n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :**

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (3 mesures d'applications encore attendues, la loi est applicable à 95 %) ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue (3 mesures d'applications encore attendues, la loi est applicable à 88 %) ;

- la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (3 mesures d'applications encore attendues, la loi est applicable à 73 %).

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

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020, aucune loi d'initiative sénatoriale intéressant la commission n'a été adoptée.

Au cours de neuf sessions précédentes, une seule loi d'initiative sénatoriale examinée au fond par la commission nécessitant une ou plusieurs mesures d'application a été adoptée : la loi n° 2019-753 du 22 juillet 2019 portant création d'une Agence nationale de la cohésion des territoires (issue d'une proposition de loi déposée par M. Jean-Claude Requier et plusieurs de ses collègues). Comme précédemment indiqué, celle-ci n'est pas encore totalement applicable.

III. 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 ».

Alors qu'aucun rapport de cette nature n'était parvenu à la commission au cours des années précédentes, le Gouvernement a transmis au Parlement :

- le rapport relatif à l'application de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités, le 31 juillet 2020 ;

- le rapport relatif à l'application de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire, le 24 septembre 2020.

Les rapports transmis se limitent à des tableaux très synthétiques, publiés par ailleurs sur le site *Legifrance*, sous forme d'échéanciers de mise en application des articles prévoyant des mesures. On peut regretter que les indications portées dans ces tableaux ne soient pas à jour.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Sur les **54 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1^{er} octobre 2010 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, à peine **17 ont été remis au Parlement**, c'est-à-dire un peu **moins d'un tiers** du nombre total de rapports attendus.

Au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et jusqu'à la date du 31 mars 2021, seulement **trois rapports** intéressant directement la commission ont été déposés au Sénat.

RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉS AU SÉNAT ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2019 ET LE 31 MARS 2021

Disposition de la loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Article 73 de la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité	29 mars 2021
Article 188 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	Rapport du Gouvernement au Parlement n° NOR ECOI2035809X Emplois impactés par la fin de vente des véhicules thermiques et actions engagées pour accompagner cette transition	14 janvier 2021
Article 18 de 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	Rapport à remettre à l'Assemblée nationale et au Sénat, conformément à l'article 18 de 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	12 juin 2020

Pas moins de **37 rapports** portant sur des lois qu'elle a examinées au fond sont encore attendus au 31 mars 2021.

Comme les années précédentes, la commission **déplore la lenteur d'élaboration de ces documents**. Par exemple, le rapport précité sur la mise

en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, prévu par la loi du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages, été **rendu avec plus de deux ans et demi de retard**.

IV. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES

Au cours de la session parlementaire 2019-2020, les deux lois promulguées ont prévu la publication d'ordonnances :

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités contient 31 habilitations à légiférer par ordonnance (au 31 mars 2021, 14 habilitations avaient fait l'objet de publications d'ordonnances) ;

- la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire prévoit 2 habilitations à légiférer par ordonnance (au 31 mars 2021, une habilitation avait donné lieu à une publication d'ordonnance).

Le recours aux ordonnances s'est considérablement accéléré ces dernières années, notamment depuis 2017. L'an dernier, notre commission avait pointé du doigt le défaut de ratification de nombreuses ordonnances publiées en application de la loi « Nouveau pacte ferroviaire ». Un an après, si les projets de loi de ratification ont été déposés, ils n'ont pas pu être examinés par le législateur puisque ces textes n'ont pas été inscrits à l'ordre du jour. Or, cette situation est source d'insécurité juridique puisque, en cas de contentieux, les dispositions en question conservent un caractère réglementaire.

Par ailleurs, on constate que le Gouvernement peine à publier dans des délais raisonnables les ordonnances pour lesquelles il a lui-même demandé une habilitation. L'exemple de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités est particulièrement significatif (14 ordonnances publiées sur 31 habilitations). S'il est vrai que, depuis, plusieurs d'entre elles ont été prises, il est à noter que le Gouvernement a d'ores et déjà annoncé renoncer à certaines habilitations, compte tenu de délais dépassés. Ceci illustre bien la tendance à un recours excessif à l'article 38 de la Constitution, régulièrement dénoncé – à juste titre – par le Sénat.

SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

I. 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 2021, sur les 45 mesures d'application prévues par cette loi, **4 restent encore à prendre**, soit un **taux global d'application de 89 %**. Deux décrets sont encore attendus, relatifs à l'application du protocole de Nagoya¹ et au régime d'autorisation des opérations de défrichement, ainsi que deux arrêtés.

La **commission déplore qu'aucune mesure nouvelle n'ait été publiée** au cours de l'année écoulée. Même si la mise en œuvre de la loi touche à sa fin, la commission regrette néanmoins **l'inapplicabilité de certaines dispositions du protocole de Nagoya**, pourtant applicable en France depuis le 1^{er} juillet 2017. De même, le décret modifiant le régime d'autorisation des opérations de défrichement, dont les conséquences sont pourtant importantes pour les porteurs de projets, est toujours en attente de publication.

1. Les conditions de conservation et d'accès aux ressources biologiques collectées ne sont toujours pas fixées

L'**article 42** a modifié l'article L. 1413-8 du code de la santé publique en prévoyant que les **ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique sont conservées dans une collection nationale** de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique. Un **décret en Conseil d'État** doit déterminer les conditions de leur conservation, de leur mise à disposition et de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues. Un **arrêté** du ministre chargé de la santé doit par ailleurs définir la liste des établissements chargés de la conservation de ces ressources.

Également créé par l'article 42, l'article L. 3115-6² prévoit un **arrêté** du ministre chargé de la santé qui reste à prendre pour déterminer les **modalités d'accès rapide aux ressources biologiques utiles pour lutter**

¹ Protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation à la Convention sur la diversité biologique, adopté le 29 octobre 2010, entré en vigueur le 12 octobre 2014.

² Cet article a depuis lors été codifié au L. 3115-13 du code de la santé publique par l'ordonnance n° 2017-44 du 19 janvier 2017 relative à la mise en œuvre du Règlement sanitaire international de 2005.

contre la propagation internationale des maladies, afin de transmettre ces ressources à des laboratoires de référence de pays tiers ou désignés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Les services du ministère de la transition écologique ont indiqué à la commission que le ministère des solidarités et de la santé leur avait transmis un **projet de décret en Conseil d'État en juillet 2019**, ayant nécessité des échanges avec les ministères de la recherche et de l'agriculture et soulevant des **questions juridiques – non précisées – toujours à l'étude**.

Concernant les arrêtés, le ministère des solidarités et de la santé n'a toujours pas communiqué de projet de texte à ce stade.

La commission déplore ce énième retard, dans la mesure où les projets de décret et d'arrêtés avaient été élaborés dans un premier temps dès avril 2017 et présentés au Conseil d'État, procédure interrompue par le changement de gouvernement. La relance de ces travaux devait donner lieu, d'après les informations transmises l'année dernière à une **publication de ces trois textes fin 2020, ce qui n'est toujours pas le cas**.

2. Plus de quatre ans et demi après la promulgation de la loi, le décret nécessaire à la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement n'a toujours pas été pris

Depuis 2014, le code forestier prévoit **qu'en cas de défrichement, le porteur de projet doit s'acquitter de diverses obligations comme le reboisement d'autres parcelles en compensation**, ou, à défaut, d'une compensation financière au profit du fonds stratégique de la forêt et du bois. Ce fonds permet notamment le financement de projets d'investissements et d'actions de recherche, de développement et d'innovation s'inscrivant dans le cadre de la politique forestière.

L'**article 167** de la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages prévoit un décret en Conseil d'État permettant la **simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement**, en introduisant des dérogations à la compensation pour certaines opérations de défrichement qui sont effectuées *« pour un motif de préservation ou de restauration du patrimoine naturel ou paysager »*, en application d'un document de programmation ou de gestion de certains espaces protégés (réserves naturelles, sites Natura 2000, sites classés, parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves biologiques et espaces gérés par des conservatoires d'espaces naturels).

Ce décret n'a toujours pas été pris, et la commission regrette le **véritable « serpent de mer » auquel donne lieu la prise des mesures réglementaires nécessaires à l'applicabilité de cet article** attendu par un grand nombre de porteurs de projets. Le projet de décret avait déjà fait l'objet d'une première concertation il y a près de quatre ans, en 2017, avec les

gestionnaires d'espaces protégés et les forestiers, sans aboutir à un consensus. Une nouvelle consultation des gestionnaires d'aires protégées a été menée à la fin de l'année 2020 par les services du ministère de la transition écologique afin d'apprécier l'impact de cette mesure et rendre le dispositif opérant.

Le ministère de la transition écologique a indiqué à la commission que la **publication de ce décret est prévue d'ici le début du second semestre 2021** : la commission sera vigilante à ce que la publication de ce décret ne subisse plus de nouveau retard, estimant qu'un délai de près de cinq années est manifestement excessif et nuit à la crédibilité des mesures adoptées par le législateur.

3. Le rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales a été publié

Pendant la période considérée, un nouveau rapport a été transmis au Parlement, le 29 mars 2021 : il s'agit du **rapport sur la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales¹** et sur les moyens d'en renforcer l'attractivité, notamment par des dispositifs fiscaux incitatifs, prévus par l'article 73.

Le ministère avait indiqué à la commission l'année dernière que le manque de visibilité sur le nombre et la nature des contrats d'obligations réelles environnementales (ORE) existants avait retardé la présentation de ce bilan, aucun mécanisme de suivi ne permettant de recenser avec fiabilité le nombre et la nature de ces contrats.

La commission **déplore à ce titre que le bilan présenté par ce rapport**, réalisé à partir d'une enquête, **ne soit pas exhaustif** : le rapport ne dénombre, au 31 décembre 2019, que 12 contrats d'ORE « patrimoniales » pour une durée moyenne de 65 ans et 5 contrats d'ORE « compensation » pour une durée moyenne de 40 ans. Le rapport indique que « *l'essor limité des ORE à visée patrimoniale semble en partie dû à un temps d'appropriation nécessaire, mais également à des craintes au sujet de la possible perte de valeur immobilière* ».

¹ Défini à l'article L. 132-3 du code de l'environnement.

Les incitations fiscales en faveur des obligations réelles environnementales

La loi de finances pour 2021 a instauré **deux dispositifs fiscaux incitatifs** complémentaires à ceux instaurés par la loi biodiversité^(*) afin d'**accroître l'attractivité des obligations réelles environnementales** :

- l'exonération de contribution de sécurité immobilière ;
- la possibilité pour les EPCI, pour la part qui leur revient, d'exonérer de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) les propriétaires ayant signé une ORE.

() Exemption de droits d'enregistrement et non-perception de la taxe de publicité foncière*

4. Les importants retards pris par le Gouvernement pour la remise des rapports au Parlement

La commission **déplore que la transmission de certains des rapports prévus par la loi ne soit même pas envisagée**. C'est notamment le cas du rapport sur l'opportunité de classer le frelon asiatique dans la catégorie des organismes nuisibles, prévu par l'article 89.

Les services du ministère de la transition écologique ont indiqué à la commission que le frelon asiatique ne peut être classé en tant qu'organisme nuisible au titre du code rural et de la pêche maritime (article L. 201-1), cette espèce n'étant pas réputée porter atteinte à la santé des végétaux. Dans la mesure où cette espèce est classée comme danger sanitaire de 2^e catégorie vis-à-vis de l'abeille domestique depuis 2012¹, les services du ministère ont estimé que ce rapport n'a plus de raison d'être, le classement de l'espèce en nuisible n'étant pas un levier adapté pour favoriser sa lutte.

Cette **réponse ne satisfait pas la commission**. Le Parlement avait demandé la remise d'un rapport sur « l'opportunité de classer le frelon asiatique dans la catégorie des organismes nuisibles » : il aurait été préférable que l'analyse portée par le ministère soit développée sous la forme d'un rapport, afin de respecter l'intention du législateur et assurer une meilleure diffusion de l'information aux parlementaires.

La commission regrette également les **importants retards constatés pour la remise des rapports**. Le rapport sur les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à **financer les espaces naturels sensibles** (ENS) et sur les dépenses auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création, prévu par l'article 18, n'a toujours pas été remis au Parlement, alors que les services du ministère avaient indiqué à la commission l'année dernière que sa transmission devait intervenir prochainement.

¹ Le frelon asiatique ne sera cependant prochainement plus pris en compte dans la réglementation relative aux dangers sanitaires, le règlement 2016/429 du 9 mars 2016 dit « législation sur la santé animale » entré en vigueur le 21 avril 2021 ne listant pas cette espèce.

L'article 127 de cette loi a également prévu la remise d'un rapport sur l'**impact du développement des espèces invasives sur la biodiversité** au regard des objectifs que la France se fixe dans ce domaine. Ce rapport doit notamment porter sur les interdictions de vente de certaines espèces et traiter des modalités d'extension de la définition des espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer.

D'après les indications transmises à la commission par les services du ministère de la transition écologique, les listes ministérielles recensant les espèces exotiques envahissantes en métropole et en outre-mer ont été publiées trop récemment (entre 2018 et 2020) pour disposer du recul suffisant sur l'efficacité de la réglementation. La **remise de ce rapport est prévue d'ici la fin de l'année 2021**, afin d'établir un premier bilan de la Stratégie nationale relative aux espèces exotiques envahissantes mise en place en 2017.

B. LOI N° 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne comporte **dix articles nécessitant des mesures d'application**. Pour rappel, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avait délégué au fond vingt-sept articles à la commission des affaires économiques, relatifs aux activités pastorales, agricoles et forestières, à l'urbanisme et au tourisme. Elle avait également délégué au fond dix articles à la commission des affaires sociales, relatifs à la santé et au droit du travail.

1. Le décret précisant les obligations d'équipement des véhicules en période hivernale a été publié

Depuis le 31 mars 2020, une nouvelle mesure d'application a été prise, portant le taux global d'application de la loi « Montagne II » à 90 %.

À l'article 27, la prise d'un décret était nécessaire pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'**obligation**, pour les détenteurs de voitures légères ou de poids lourds, **de se munir de chaînes, de chaussettes à neige (dispositifs amovibles), de pneus neige ou de pneus hiver (dispositifs inamovibles) pour circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque**, en application de l'article L. 314-1 du code de la route.

Le décret n° 2020-1264 du 16 octobre 2020 relatif à l'obligation d'équipement de certains véhicules en période hivernale **définit les périmètres et les véhicules concernés par la mesure**. C'est au préfet de département qu'est confié le soin de déterminer par arrêté, pris après avis du comité de massif, la **liste des communes sur lesquelles des obligations**

d'équipement des véhicules en circulation s'appliquent en période hivernale. Le décret fixe les limites des obligations concernant le port ou la détention de pneumatiques ou de dispositifs antidérapants équipant les pneumatiques des véhicules. Le décret prévoit enfin, à compter du 1^{er} novembre 2024, un **marquage du « symbole alpin » sur les pneumatiques « hiver ».**

La commission se félicite de la publication de ce décret attendu par les acteurs qui permet d'améliorer la sécurité des conditions de circulation hivernale en montagne. Elle relève en revanche que sa publication a **nécessité presque quatre années d'élaboration, ce qui est manifestement excessif.** Rappelons que dans une résolution adoptée le 10 janvier 2020, les membres du Conseil national de la montagne (CNM) avaient manifesté leur **incompréhension** et leur **impatience** face à l'absence de publication de ce décret.

2. Le décret fixant les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel

Dès lors, au 31 mars 2021, il manque encore **une mesure d'application** pour la partie relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

À l'**article 66**, la publication d'un décret est nécessaire pour fixer les réductions de **tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel pour les entreprises fortement consommatrices de gaz** qui présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique (article L. 461-3 du code de l'énergie).

Le Gouvernement a indiqué à la commission que les consultations préalables avaient été ajournées dans l'attente du résultat des négociations avec la direction générale de la concurrence de la Commission européenne sur la mise en œuvre de l'article L. 341-4-2 du code de l'énergie, équivalent pour l'électricité de l'article 66 de la présente loi.

Suite aux récentes avancées dans le cadre de ces discussions, le processus de publication du décret d'application de l'article 66 sera prochainement relancé pour étudier la possibilité de transposer aux tarifs d'utilisation des réseaux de gaz naturel le compromis trouvé avec la Commission européenne sur les tarifs d'utilisation des réseaux d'électricité. Aucune date de publication prévisionnelle n'a cependant été transmise à la commission.

C. LOI N° 2019-773 DU 24 JUILLET 2019 PORTANT CRÉATION DE L'OFFICE FRANÇAIS DE LA BIODIVERSITÉ, MODIFIANT LES MISSIONS DES FÉDÉRATIONS DES CHASSEURS ET RENFORÇANT LA POLICE DE L'ENVIRONNEMENT

Au 31 mars 2021, sur 15 mesures d'application prévues pour cette loi, 12 ont été prises, soit un **taux global d'application de 80 %**. À ce jour, trois décrets doivent encore être pris, relatifs à la réforme de la chasse et aux missions des conservatoires botaniques nationaux. L'ensemble des textes nécessaires au fonctionnement du nouvel établissement public Office français de la biodiversité (OFB) ont été publiés. La commission **salue la publication de trois mesures réglementaires depuis le 31 mars 2020.**

1. Le décret définissant les modalités de gestion adaptative des espèces

Pris en application de l'article 13, **le décret en Conseil d'État n° 2020-1091 du 27 août 2020 relatif à la gestion adaptative des espèces définit les modalités de la gestion adaptative des espèces et fixe les pénalités applicables.**

L'article 13 de la loi définit la **gestion adaptative des espèces**, qui *« consiste à ajuster régulièrement les prélèvements de ces espèces en fonction de l'état de conservation de leur population et de leur habitat, en s'appuyant sur les connaissances scientifiques relatives à ces populations »*.

Le décret prévoit notamment à son article 2 une **application mobile pour la gestion adaptative des espèces**, mise gratuitement à la disposition des titulaires d'un permis de chasser : *« tout chasseur ayant prélevé un spécimen d'une espèce soumise à gestion adaptative, dès qu'il est en possession de l'animal, enregistre ce prélèvement sur une application mobile dédiée gérée par la Fédération nationale des chasseurs. »*

Les chasseurs qui ne disposent pas de téléphone portable sont tenus d'apposer un dispositif de pré-marquage sur l'animal prélevé, de noter le prélèvement sur un carnet de prélèvement et de se rendre à la fédération départementale des chasseurs du lieu de prélèvement dans un délai de vingt-quatre heures à compter du prélèvement, afin d'enregistrer les informations inscrites sur le carnet de prélèvement dans l'application mobile.

L'article 3 du décret punit d'une contravention de 4^e classe :

- le fait de prélever un spécimen d'une espèce soumise à gestion adaptative après que le nombre maximal de spécimens de cette espèce à prélever annuellement a été atteint ;
- le fait de ne pas enregistrer le prélèvement d'une espèce.

En outre, sur le fondement du décret n° 2020-1092 du 27 août 2020 relative à la liste des espèces soumises à gestion adaptative, le ministre chargé de l'environnement s'est saisi de la possibilité de **déterminer par arrêté le nombre maximal de spécimens** pour les espèces suivantes :

- **Grand-tétras**, à compter de la campagne cynégétique 2021-2022 ;

- **Barge à queue noire** : l'arrêté n'a pas déterminé de quota mais une suspension de la chasse pour la campagne cynégétique 2020-2021. Une reconduction de cette suspension est prévue pour la campagne cynégétique 2021-2022 ;

- **Courlis cendré** : l'arrêté a fixé un total des prélèvements autorisés pour l'ensemble du territoire métropolitain au plus à 6 000 spécimens pour 2019 mais en référé, le Conseil d'État a suspendu l'arrêté suite à une requête présentée par la Ligue pour la protection des oiseaux (Juge des référés, 26 août 2019, 433 434). L'arrêté n'a pas déterminé de quota en 2020, mais une suspension de la chasse. La reconduction de cette suspension est prévue pour la campagne cynégétique 2021-2022.

- **Tourterelle des bois** : pour la saison de chasse 2019-2020, l'arrêté a fixé un total de prélèvements autorisés pour l'ensemble du territoire métropolitain au plus à 18 000 spécimens. Pour la saison de chasse 2020-2021, le total des prélèvements autorisés pour l'ensemble du territoire métropolitain a été fixé au plus à 17 460 spécimens, mais le Conseil d'État a suspendu l'arrêté en référé suite à une requête présentée par la Ligue pour la protection des oiseaux (Juge des référés, 11 septembre 2020, 443 482).

2. Le décret relatif à l'aide financière de la Fédération nationale des chasseurs aux fédérations départementales des chasseurs

Pris en application du 11° de l'article 13, le décret n° 2020-1761 du 29 décembre 2020 relatif à l'aide financière de la Fédération nationale des chasseurs aux fédérations départementales des chasseurs définit les **modalités de l'aide financière versée par la Fédération nationale des chasseurs aux fédérations départementales des chasseurs**.

Le législateur avait prévu la possibilité de définir par voie réglementaire un **nombre d'adhérents au-delà duquel cette aide n'est pas attribuée**. Ce nombre d'adhérents a été fixé par le décret précité à 5 000.

**Aide financière de la fédération nationale des chasseurs
aux fédérations départementales des chasseurs**

L'aide financière accordée pour les fédérations départementales des chasseurs dont le nombre d'adhérents est inférieur ou égal à 5 000 pour la campagne cynégétique précédente est fixée comme suit :

- 2 € par adhérent pour les fédérations regroupant moins de 2 500 adhérents ;
- 1,80 € par adhérent pour les fédérations regroupant entre 2 501 et 3 000 adhérents ;
- 1,50 € par adhérent pour les fédérations regroupant entre 3 001 et 3 500 adhérents ;
- 1,30 € par adhérent pour les fédérations regroupant entre 3 501 et 4 000 adhérents ;
- 1 € par adhérent pour les fédérations regroupant entre 4 001 et 5 000 adhérents.

3. Le renforcement des règles générales de sécurité à la chasse

L'arrêté du 5 octobre 2020 relatif à la sécurité en matière d'activité cynégétique, pris après consultation de la Fédération nationale des chasseurs, précise les règles générales de sécurité à la chasse, en imposant :

- le port obligatoire du gilet fluorescent pour les chasseurs en action collective de chasse à tir au grand gibier ;
- la pose de panneaux de signalisation temporaire sur l'accotement ou à proximité immédiate des voies publiques lors des actions collectives de chasse à tir au grand gibier.

Par ailleurs, cet arrêté précise que le calcul de l'échéance de la remise à niveau décennale, portant sur les règles élémentaires de sécurité pour les chasseurs, s'effectue à compter de la délivrance de leur permis de chasser.

4. Trois mesures sont toujours en attente de publication

- a) *Les missions d'intérêt général des conservatoires botaniques nationaux n'ont toujours pas été précisées*

L'article 3 de la loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les **missions d'intérêt général confiées par l'État aux conservatoires botaniques nationaux.**

Ce projet de décret a été soumis à la consultation du public et à celle du Conseil national de protection de la nature (CNP) en décembre 2019, qui a émis un avis favorable. D'après les informations transmises à la commission par les services du ministère de la transition écologique, ce projet de décret a été transmis fin mars 2021 au Conseil d'État, qui devrait l'examiner dans le courant du mois de mai.

Ce projet prévoit que les missions d'intérêt général confiées par l'État aux conservatoires botaniques nationaux recouvrent cinq champs :

- le **développement de la connaissance** sur la flore, la fonge, les végétations et les habitats, aux échelles territoriales, nationale et biogéographiques ;

- la **gestion, la diffusion et la valorisation de données** sur la flore, la fonge, les végétations et les habitats ;

- la **contribution à la gestion conservatoire** de la flore, de la fonge, des ressources phytogénétiques sauvages, des végétations, des habitats et des espaces, et à la restauration écologique ;

- l'appui à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques et de la réglementation aux échelles territoriales, nationale et européenne ;

- la **communication, la sensibilisation et la mobilisation des acteurs**.

b) Deux mesures réglementaires relatives à la chasse restent à prendre en application de l'article 13

Un décret en Conseil d'État relatif aux modalités de constitution et de mise à jour du fichier national du permis de chasser et aux conditions dans lesquelles les inspecteurs de l'environnement affectés à l'OFB et les agents de développement commissionnés et assermentés des fédérations départementales des chasseurs le consultent dans le cadre de leurs missions de police de la chasse.

Le législateur a souhaité que ce décret soit pris après l'avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). En 2020, un premier projet de décret a fait l'objet de questions de la CNIL préalables à son avis. À l'éclairage de ces questions, un nouveau projet de décret a été élaboré avec la fédération nationale des chasseurs et l'Office français de la biodiversité.

Selon les indications transmises par le ministère de la transition écologique à la commission, les réponses aux questions avec la demande d'avis sur le nouveau projet de décret devraient être transmises à la CNIL avant la fin du mois de mai 2021. Au regard des délais prévisionnels de remise des avis de la CNIL et du Conseil national de la chasse et de la faune sauvage, la publication du décret pourrait intervenir avec la fin de l'année 2021.

Plusieurs axes structureront ce décret : les finalités du fichier, les catégories de données enregistrées, les durées de conservation des données, les modalités de constitution et de mise à jour du fichier et les conditions de consultation par les personnes habilitées.

Un décret en Conseil d'État définissant les obligations de participation à l'hectare et les conditions dans lesquelles le terrain clos pour l'exercice de la chasse fait l'objet d'un plan de gestion annuel contrôlé par la fédération départementale des chasseurs et garantissant la prévention de la diffusion des dangers sanitaires entre les espèces de gibier, les animaux domestiques et l'homme, ainsi que la préservation de la biodiversité et des continuités écologiques, le contrôle et marquage des sangliers dans les établissements professionnels.

Le décret fixant les conditions dans lesquelles le terrain de chasse enclos fait l'objet d'un plan de gestion annuel est conjoint à celui fixant les conditions de mise en œuvre de l'interdiction de nourrissage du sanglier, et de l'autorisation d'agrainage dissuasif. D'après les indications fournies à la commission par le ministère de la transition écologique, la publication de ce décret est dépendante des conclusions du groupe de travail relatif aux dégâts de gibier.

Ce groupe de travail, institué fin 2020, a permis aux acteurs du monde cynégétique et du monde agricole d'engager un protocole d'accord début 2021. La finalisation de ce protocole déterminera les mesures à retenir en conclusion du groupe de travail relatif aux dégâts de gibier, afin d'adapter le décret. **La publication pourrait donc intervenir avant la fin de l'année 2021.**

5. Les rapports au Parlement sur l'accès à l'emploi et à la requalification des agents de l'OFB n'ont toujours pas été publiés

La commission regrette que les deux rapports prévus par les **articles 17 et 18 de la loi**, tous deux relatifs aux conditions de travail des personnels de l'Office français de la biodiversité et qui devaient être transmis dans les six mois suivant la promulgation de la loi, **n'aient toujours pas été transmis au Parlement.**

D'après les indications fournies par les services du ministère de la transition écologique, la rédaction de ces deux rapports est cependant achevée : ils devraient prochainement être transmis au Parlement.

D. LOI N° 2020-105 DU 10 FÉVRIER 2020 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LE GASPILLAGE ET À L'ÉCONOMIE CIRCULAIRE

La loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire jette des **bases ambitieuses** engageant la France vers la **sortie d'une société de consommation** fondée sur le « tout jetable ».

Le texte initial, court et principalement technique, avait **largement été complété** en première lecture **par le Sénat** et par sa commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond. Gaspillages alimentaire et non-alimentaire, lutte contre le suremballage, lutte contre les dépôts sauvages, amélioration de l'information du consommateur, création d'un fonds de réemploi et d'un fonds de réparation, réduction de la production des plastiques à usage unique, exemplarité de l'État en matière d'économie circulaire... De **nombreux apports du Sénat** avaient été **conservés durant la navette parlementaire** et figurent dans le texte définitif.

L'implication du Sénat dans l'élaboration d'un texte auquel il a très largement contribué exige donc un **suivi particulièrement attentif et vigilant** de l'application de la loi AGECE, afin que **l'ambition du législateur soit pleinement et fidèlement retranscrite par le pouvoir réglementaire**.

84 des 130 articles du projet de loi prévoient des **renvois à des mesures d'application**¹. La loi AGECE comprend par ailleurs 8 demandes de rapport².

39 mesures d'application ont aujourd'hui été prises (dont **31 mesures prévues permettant d'appliquer des dispositions législatives déjà entrées en vigueur**, 5 mesures non prévues et 3 mesures appliquant des dispositions avec entrées en vigueur différées). Une **ordonnance** a été publiée. Un **rapport** a été publié.

17 mesures d'application de dispositions législatives déjà entrées en vigueur³ et 7 rapports sont encore **attendus**. **À date, le taux d'application de la loi AGECE est ainsi de 65 %**⁴.

Le ministère de la transition écologique s'était pourtant engagé, à l'occasion du comité interministériel de l'application des lois qui s'est tenu le 9 septembre 2020, à **publier l'ensemble des décrets avant la fin de**

¹ 3 mesures sont prévues pour des articles devenus sans objet (deux décrets à l'article 15, devant être intégralement réécrit par le projet de loi « Climat et résilience » ; un décret à l'article 69, modifiant l'article L. 2119 du code de l'environnement abrogé).

² Un rapport prévu à l'article 15, devant être intégralement réécrit par le projet de loi « Climat et résilience », est devenu sans objet.

³ 13 décrets et 4 arrêtés.

⁴ Ce taux « à date » correspond aux mesures prévues prises permettant d'appliquer des dispositions législatives déjà entrées en vigueur en rapport aux mesures d'application attendues pour des dispositions législatives déjà entrées en vigueur.

l'année 2020 s'agissant des mesures déjà actives ou qui devaient l'être prochainement. **Force est de constater que cet engagement n'a pas été tenu.**

En réponse au questionnaire qui lui a été adressé par la commission, le Gouvernement **justifie ce retard par diverses considérations liées à la crise sanitaire**, laquelle « *est intervenue dans une période clef de l'élaboration des textes* » : gestion de la crise, agents touchés par la Covid-19 ou moins disponibles du fait du confinement, moindre disponibilité des parties prenantes nécessitant d'allonger les concertations, nécessités de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire sur les personnes concernées par les mesures d'application, gel des consultations publiques... **Ces considérations, aussi légitimes qu'elles soient, ne peuvent cependant excuser un tel retard.** La commission presse ainsi le Gouvernement à prendre, le plus rapidement possible, **l'ensemble des mesures d'application pour les dispositions législatives déjà actives**, ce à quoi il s'est engagé à faire, en réponse à la commission, avant la fin de l'année 2021.

Enfin, 34 mesures d'application de dispositions législatives avec entrées en vigueur différées doivent encore être publiées. **Au total, le taux d'application de la loi AGEC s'élève ainsi à 40 %.** Le Gouvernement s'est engagé auprès de la commission à prendre, d'ici la fin de l'année, les mesures d'application restantes pour les dispositions législatives avec entrée en vigueur différée au 1^{er} juillet 2021 et au 1^{er} janvier 2022.

1. Mesures d'application sur le titre I^{er} relatif aux objectifs stratégiques de gestion et de prévention de la production de déchets (article 1^{er} à 11)

Sur ce titre, aucune mesure d'application n'a été prise.

À l'article 8, un rapport d'évaluation doit être remis au Parlement pour évaluer la politique nationale de prévention et de gestion des déchets en même temps que le plan national de prévention des déchets prévu à l'article L. 541-11.

2. Mesures d'application sur le titre II relatif à l'information du consommateur (articles 12 à 29)

a) Un décret pris relatif à l'indice de réparabilité

En application de l'article 16 (article L. 541-9-2 du code de l'environnement), le décret en Conseil d'État n° 2020-1757 du 29 décembre 2020 relatif à l'indice de réparabilité des équipements électriques et électroniques fixe les modalités d'application de communication de l'indice de réparabilité des équipements selon les catégories d'équipements électriques et électroniques, notamment les critères et le mode de calcul retenus pour l'établissement de l'indice. L'indice de réparabilité est entré en

vigueur au 1^{er} janvier 2021. Les critères de définition de l'indice de durabilité seront fixés ultérieurement, l'indice n'entrant en application qu'au 1^{er} janvier 2024.

b) Plusieurs mesures d'application attendues

Les mesures d'application suivantes sont attendues, qui ne permettent pas d'appliquer les dispositions législatives pourtant déjà entrées en vigueur :

- à l'**article 20** (article L. 211-2 du code de la consommation), un **décret** doit définir les catégories de biens pour lesquelles le document de facturation remis au consommateur mentionne l'existence et la durée de la garantie légale de conformité ;

- à l'**article 25** (article L. 441-3 du code de la consommation), un **arrêté** doit définir la liste des produits et les motifs légitimes, notamment la sécurité ou la santé des utilisateurs, pour lesquels le professionnel n'est pas tenu par l'interdiction de rendre impossible la réparation ou le reconditionnement d'un appareil hors de ses circuits agréés ;

- à l'**article 27** (articles L. 217-21 et L. 217-23 du code de la consommation), **deux décrets** doivent être pris afin de définir les modalités d'information du consommateur et les obligations du vendeur concernant les mises à jour de logiciels et les conditions dans lesquelles la période au cours de laquelle le consommateur reçoit les mises à jour nécessaires au maintien de la conformité des biens peut être supérieure à deux ans. En application de cet article, le Gouvernement doit également remettre au Parlement **un rapport** sur la durée de vie des appareils numériques et connectés, sur l'obsolescence logicielle et sur les options pour allonger la durée de vie des équipements concernés. Le rapport doit étudier l'opportunité de modifier la législation afin d'obliger les fabricants d'appareils électroniques et les fabricants de logiciels à proposer des mises à jour correctives compatibles avec un usage normal de l'appareil pendant une durée déterminée. Le rapport doit enfin présenter les pistes envisageables pour limiter les risques d'obsolescence logicielle liés aux mises à jour du système d'exploitation et des logiciels fournis en même temps que l'achat du bien ainsi que pour imposer une dissociation entre les mises à jour de confort et les mises à jour de sécurité.

3. Mesures d'application sur le titre III, relatif au réemploi et à la réutilisation (articles 30 à 60)

a) Plusieurs décrets d'application pris en matière de lutte contre le gaspillage alimentaire et non-alimentaire ainsi que de commande publique

En application de l'**article 32** (article L. 541-15-6 du code de l'environnement), le décret n° 2020-1274 du 20 octobre 2020 précise les modalités de mise en œuvre des procédures de suivi et de contrôle de la qualité du don de denrées alimentaires. Il doit notamment permettre d'améliorer la qualité des produits donnés aux associations.

En application de l'**article 33** (article L. 541-15-6-1-1 du code de l'environnement), le décret n° 2020-1651 du 22 décembre 2020 permet d'instituer un label national « anti-gaspillage alimentaire » pouvant être accordé à toute personne morale contribuant aux objectifs nationaux de réduction du gaspillage alimentaire.

Le décret en Conseil d'État n° 2020-1724 du 28 décembre 2020 relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non-alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage, permet de prendre plusieurs mesures d'application prévues à l'**article 35** (article L. 541-15-8 du code de l'environnement) :

- il détaille les modalités d'application de cet article, concernant les obligations de réemploi, de réutilisation et de recyclage des invendus pour les producteurs, importateurs et distributeurs de produits non-alimentaires neufs destinés à la vente. Il précise également les dérogations éventuelles à ces obligations. Il fixe en particulier le contenu des conventions de don des invendus. La commission déplore que **l'application faite de cette disposition soit en partie contraire à l'esprit de l'article 35** (*voir encadré*) ;

- il fixe la liste des produits d'hygiène et de puériculture demeurés invendus qui doivent nécessairement être réemployés, sauf pour les produits dont la date de durabilité minimale est inférieure à trois mois et à l'exception des cas où aucune possibilité de réemploi n'est possible après une prise de contact avec les associations de lutte contre la précarité et des structures de l'économie sociale et solidaire bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » ;

- il fixe au 1^{er} janvier 2022 la date d'application de l'article L. 541-15-8 du code de l'environnement pour les produits qui étaient soumis au principe de responsabilité élargie du producteur antérieurement à la publication de la loi, pour les produits d'hygiène et de puériculture, pour les équipements de conservation et de cuisson des aliments, pour les produits d'éveil et de loisirs ainsi que pour les livres et les fournitures scolaires ;

- il fixe au 31 décembre 2023 la date d'application de l'article L. 541-15-8 du code de l'environnement pour les autres produits.

**Conventions de dons non-alimentaires :
la prise en charge des frais de stockage des produits invendus**

L'article L. 541-15-8 du code de l'environnement impose aux producteurs, importateurs et distributeurs de produits non-alimentaires neufs destinés à la vente de les réemployer en priorité, dans le respect de la hiérarchie des modes de traitement, notamment par le don des produits de première nécessité à des associations de lutte contre la précarité et des structures de l'économie sociale et solidaire bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS). L'article prévoit par ailleurs que les conditions dans lesquelles ils contribuent aux frais de stockage des produits invendus donnés sont définies par des conventions établies à cet effet.

Si le décret n° 2020-1724 précité fixe les conditions que doit remplir la convention de don des invendus non-alimentaires, il ne prévoit pas l'obligation, pour l'entreprise donatrice, de contribuer aux frais de stockage des produits donnés. Le décret impose à ces conventions d'intégrer une clause permettant aux associations et structures ESUS de refuser les dons en tout ou partie si leurs capacités de transport, de stockage ou les possibilités de redistribution ne sont pas suffisantes.

Il pourrait être soutenu que la disposition législative est suffisamment précise pour que son application ne soit pas manifestement impossible en l'absence de mesure réglementaire. Pour autant, on peut craindre que l'absence de précision au niveau réglementaire des conditions de prise en charge des frais de stockage des produits invendus par les donateurs fragilise la mise en œuvre concrète de l'article 35.

Le décret, à tout le moins contraire à l'esprit de la loi AGEC, est ainsi susceptible d'accroître le refus de don et d'augmenter en conséquence la part de recyclage des invendus au détriment de leur réemploi.

L'article 36 (article 273 *septies* D du code général des impôts) dispense les dons de biens invendus de régularisation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA). Le décret n° 2020-731 du 15 juin 2020 fixe les conditions dans lesquelles la régularisation de la TVA initialement déduite et grevant un bien n'est pas opérée pour les invendus alimentaires et non-alimentaires neufs qui ont été donnés aux associations reconnues d'utilité publique.

L'article 58 prévoit qu'à compter du 1^{er} janvier 2021, les biens acquis annuellement par les services de l'État ainsi que par les collectivités territoriales et leurs groupements sont issus du réemploi ou de la réutilisation ou intègrent des matières recyclées dans des proportions de 20 % à 100 % selon le type de produit. Le décret n° 2021-254 du 9 mars 2021 fixe la liste des produits concernés et, pour chaque produit, les taux pouvant être issus du réemploi, de la réutilisation ou du recyclage correspondant à

ces produits. La commission note, à quelques exceptions près, que le taux minimal de 20 % d'achats issus du réemploi ou de la réutilisation ou intégrant des matières recyclées a constamment été retenu. Cette cible minimale se justifie notamment par le fait que ces objectifs généralisés s'imposent à l'ensemble des acheteurs publics. Cette **ambition devra cependant être relevée dans les années à venir** pour faire de la commande publique un véritable levier en faveur du développement des produits issus de l'économie circulaire. Un **bilan pourra être fait au début de l'année 2023** afin d'envisager un rehaussement du niveau d'ambition, à la fois en pourcentages, mais aussi en nombre de catégories de produits concernées.

b) Plusieurs mesures d'application attendues

Des dispositions législatives pourtant entrées en vigueur sont inapplicables faute de publication des **mesures d'application nécessaires** :

- à l'**article 35** (article L. 412-7 du code de la consommation), un décret doit préciser la mention qui peut accompagner la date de durabilité minimale que comporte un produit alimentaire, informant les consommateurs que le produit reste consommable après cette date ;

- à l'**article 37** (article L. 122-21-1 du code de la consommation), un décret doit fixer les conditions dans lesquelles un professionnel peut utiliser les termes « reconditionné » ou « produit reconditionné » ;

- un décret doit être pris afin de déterminer les conditions d'application de l'**article 39** (article L. 541-15-11 du code de l'environnement) qui permet aux acteurs de la filière de distribution et aux établissements de santé de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles le matériel médical dont ils comptent se défaire est cédé à titre gratuit à une ou plusieurs associations et structures de l'économie sociale et solidaire bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS), dont au moins l'un des objets est de reconditionner ce matériel en développant des activités de préparation à la réutilisation et au réemploi ;

- enfin, à l'**article 41** (article L. 120-1 du code de la consommation), un décret doit définir la liste des exceptions à la possibilité de vendre des produits en vrac.

4. Mesures d'application sur le titre IV, relatif à la responsabilité élargie des producteurs (articles 61 à 92)

a) Un décret transversal mettant en œuvre la réforme des filières de responsabilité élargie du producteur

Un décret en Conseil d'État n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 permet de prendre plusieurs mesures d'application relatives à la réforme des

filières de **responsabilité élargie du producteur (REP)**, axe essentiel de la **loi AGECE**.

Le décret permet tout d'abord **l'application transversale** des **articles 61 et 62** de la loi AGECE. Concernant la gouvernance des filières, le décret détermine ainsi les modalités d'agrément par l'autorité administrative des éco-organismes et des systèmes individuels. Le décret encadre également la création d'un comité des parties prenantes par les éco-organismes. Le comité sera formé de quatre collèges composés d'un nombre égal de représentants : les producteurs, les gestionnaires de déchets, les collectivités territoriales et les associations de protection de l'environnement agréées. Il fixe par ailleurs les conditions d'application de la réforme de l'éco-modulation des écocontributions versées à l'éco-organisme.

Il détermine également les **conditions de la prise en charge des coûts de nettoyage des dépôts sauvages par les éco-organismes, apport important du Sénat à la loi AGECE** (*voir encadré*).

La prise en charge des coûts de nettoyage des dépôts sauvages par les éco-organismes : une attente forte des collectivités territoriales

Le décret en Conseil d'État n° 2020-1455 du 27 novembre 2020 détermine également les conditions de la prise en charge des coûts de nettoyage des dépôts sauvages par les éco-organismes.

Il précise que ne seront pas concernés par cette obligation les éco-organismes dont la quantité de déchets issus des produits relevant de leur agrément qui est présente dans le dépôt est inférieure à 0,1 tonne lorsqu'il s'agit de déchets dangereux et de 1 tonne lorsqu'il s'agit de déchets non dangereux ou inertes.

Le décret prévoit que chaque éco-organisme verse à la personne publique une contribution financière d'un montant égal à 80 % des coûts de nettoyage que la personne publique a supportés pour la gestion des déchets issus de produits relevant de l'agrément de l'éco-organisme, y compris ceux issus des produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'obligation de responsabilité élargie. Le solde reste à la charge de la collectivité (20 %, ainsi que les coûts correspondants à la gestion des déchets issus de produits qui ne sont pas soumis à la responsabilité élargie du producteur).

Alternativement, la résorption du dépôt sauvage peut être réalisée par les éco-organismes, la personne publique en finançant alors 20 %. Les coûts correspondants à la gestion des déchets issus de produits qui ne sont pas soumis à la responsabilité élargie du producteur restent à la charge de la collectivité.

Le décret prévoit également que les éco-organismes contribuent aux opérations de nettoyage de quatre catégories de déchets, y compris ceux issus des produits identiques ou similaires mis en vente ou distribués antérieurement à la date d'entrée en vigueur de l'obligation de responsabilité élargie : les emballages ménagers, les mégots de cigarettes, les chewing-gums et les textiles sanitaires à

usage unique. Le montant de cette contribution est alors de 80 % des coûts de nettoyage.

Le décret permet plus spécifiquement de mettre en œuvre plusieurs mesures d'application expressément identifiées par la loi AGEC.

Il permet ainsi de définir les supports sur lesquels une personne soumise au principe de REP fait apparaître l'identifiant unique prévu à **l'article 61**. Cet article vise en effet à améliorer l'information des pouvoirs publics sur le respect par les producteurs assujettis à une REP des obligations découlant du code de l'environnement. Il prévoit à ce titre que les producteurs s'inscrivent au registre des filières REP de l'Agence de la transition écologique (Ademe), qui leur délivre un identifiant unique leur permettant d'attester qu'ils se conforment à leurs obligations.

Le décret permet également de fixer les conditions d'application de l'article L. 541-10-4 du code de l'environnement (**article 62 de la loi**), relatif au fonds de réparation (prévu pour 2022). En la matière, **la commission se satisfait de l'ambition du texte d'application, permettant de donner substance à un des apports majeurs du Sénat à la loi AGEC**. Le décret détermine tout d'abord les filières concernées : équipements électriques et électroniques, éléments d'ameublement, jouets, articles de sport et de loisirs, et articles de bricolage et de jardin. Le cahier des charges des éco-organismes doit préciser le montant des ressources financières allouées au fonds, ce montant ne pouvant être inférieur à 20 % des coûts estimés de la réparation des produits relevant de leur agrément et qui sont détenus par les consommateurs. Le décret permet également de déterminer les modalités de labellisation des réparateurs, ainsi que les modalités d'information du consommateur.

Concomitamment, le décret fixe les modalités d'application de l'article L. 541-10-5 du code de l'environnement (**article 62 de la loi**) relatif au fonds dédié au financement du réemploi et de la réutilisation, prévu pour 2022, autre **apport majeur du Sénat à la loi AGEC**. Le décret détermine notamment les filières concernées : équipements électriques et électroniques, éléments d'ameublement, produits textiles, jouets, articles de sport et de loisirs, et articles de bricolage et de jardin. Il prévoit également qu'au moins 50 % des ressources du fonds devront être attribuées aux structures de l'économie sociale et solidaire bénéficiant de l'agrément « entreprise solidaire d'utilité sociale » (ESUS). Les financements sont attribués sur la base de procédures ouvertes à toute personne éligible qui en formule la demande.

Par ailleurs, le décret permet de définir les modalités d'application de l'article L. 541-10-8 du code de l'environnement (**article 62 de la loi**), fixant de nouvelles obligations de reprise par les distributeurs de produits usagés (dispositifs de reprise « un pour un » et « un pour zéro »). Le décret définit les catégories de produits concernés par ces obligations de reprise :

les équipements électriques et électroniques (déjà assujettis) ; à compter du 1^{er} janvier 2022, les contenus et contenants de produits chimiques présentant un risque pour la santé ou pour l'environnement, les éléments d'ameublement et de décoration textile, les cartouches de gaz combustible à usage unique ; à compter du 1^{er} janvier 2023, les jouets, les articles de sport et de loisirs et les articles de bricolage et de jardin. Le décret détermine enfin le seuil de surface de vente ou le chiffre d'affaires annuel à compter duquel les obligations de reprise s'appliquent aux distributeurs.

Enfin, le décret permet l'application de l'**article 76** de la loi (article L. 131-3 du code de l'environnement) en précisant les missions de suivi et d'observation des filières à REP confiée par la loi à l'Ademe, et les modalités selon lesquelles cette mission est financée par une redevance versée par les producteurs soumis à la REP.

D'autres dispositions transversales permettent de mettre en œuvre la réforme des filières REP.

En application de l'article 62 :

- le décret n° 2020-1249 du 12 octobre 2020 détermine la composition de la commission inter-filières de responsabilité élargie des producteurs créée à l'article L. 541-10 du code de l'environnement, la procédure suivie devant lui et les types de projets de décisions qui lui sont préalablement soumis pour avis. La nouvelle instance de gouvernance ne comporte plus que cinq collèges, contre sept pour l'ancienne (le collège des syndicats et celui des éco-organismes disparaissent de la nouvelle forme de gouvernance) : les producteurs soumis au principe de REP ; les collectivités territoriales ; les associations de protection de l'environnement, de consommateurs et de l'économie sociale et solidaire (ESS) ; les opérateurs de la prévention et de la gestion des déchets ; et l'État. Chaque collège comporte cinq membres ;

- un arrêté du 30 novembre 2020, en application de l'article L. 541-10-3, définit les signalétiques et marquages pouvant induire une confusion sur la règle de tri ou d'apport du déchet issu du produit qui sont affectés d'une pénalité. Les signalétiques et marquages visés sont les figures graphiques représentant deux ou plusieurs flèches enroulées et inscrites dans un cercle, quelques exceptions étant néanmoins permises par le texte. Le « point vert » utilisé par l'éco-organisme Citéo était tout particulièrement visé. Les emballages l'utilisant étant frappés à compter du 1^{er} janvier 2021 d'une pénalité financière, le logo devrait donc disparaître progressivement à mesure de l'écoulement des stocks existants ;

- un décret en Conseil d'État n° 2020-1758 fixe les modalités d'application de l'article L. 541-10-6, qui prévoit que les éco-organismes sont tenus de déclarer auprès du ministre chargé de l'environnement la nature, la quantité et la destination des déchets exportés.

En application de l'article 63, modifiant l'article L. 541-15-2 du code de l'environnement, le décret en Conseil d'État n° 2020-1573 du 11 décembre 2020 renvoie à un arrêté le soin de définir la liste des données que les éco-organismes et systèmes individuels agréés doivent transmettre au conseil régional pour l'élaboration des plans déchets.

Enfin, **en application de l'article 73**, le décret n° 2020-1133 du 15 septembre 2020 détermine les modalités de l'expérimentation d'un dispositif de médiation en cas de différend au sein des filières REP. Le décret confie cette mission au médiateur des entreprises, à titre expérimental et pour une durée de trois ans.

b) Un décret « sectoriel » mettant en œuvre la loi AGEC dans plusieurs filières REP

Le décret en Conseil d'État n° 2020-1725 du 29 décembre 2020 adapte des dispositions du code de l'environnement et du code de la santé publique qui régissent plusieurs filières à REP (emballages, piles et accumulateurs, équipements électriques et électroniques, papiers, produits textiles d'habillement, produits chimiques pouvant présenter un risque significatif pour la santé et l'environnement, éléments d'ameublement, bateaux de plaisance ou de sport, médicaments à usage humain non utilisés) pour assurer principalement une coordination juridique avec les dispositions de la loi AGEC, et avec celles du décret précité du 27 novembre 2020 portant réforme de la responsabilité élargie des producteurs. Il institue en particulier une nouvelle section sur les produits du tabac dans le code de l'environnement pour que cette filière à REP soit opérationnelle à compter du 1^{er} janvier 2021.

Ce **décret « sectoriel »** permet plus spécifiquement de mettre en œuvre plusieurs mesures d'application prévues par la loi AGEC :

- en application de l'article L. 541-10-18 du code de l'environnement (**article 72 de la loi**), le décret définit un dispositif harmonisé de règles de tri sur les emballages ménagers. Il dispose que le décret concerne tous les déchets d'emballages ménagers constitués majoritairement de verre, d'acier, d'aluminium, de papier, de carton, de plastique ou de bois, ainsi que leurs bouchons et leurs couvercles, vidés de leur contenu ;

- le décret permet d'appliquer l'article L. 541-10-19 du code de l'environnement (**article 72 de la loi**), relatif au régime dérogatoire dont bénéficient les publications de presse en matière d'écocontribution, leur permettant d'acquitter leur contribution en nature en mettant à disposition des encarts publicitaires destinés à informer le consommateur sur le geste de tri et le recyclage du papier. Ce régime dérogatoire est supprimé au 1^{er} janvier 2023, comme le prévoyait l'article 62. Cet article renvoyait à un décret le soin de fixer la teneur en fibres recyclées minimale de papier permettant d'accéder à la contribution en nature et détermine les conditions

dans lesquelles cette teneur minimale est progressivement augmentée de manière à ce que celle des papiers de presse mis sur le marché atteigne, en moyenne, un taux d'au moins 50 % avant le 1^{er} janvier 2023. Le décret fixe ainsi la teneur minimale en fibres recyclées du papier doit être de 50 % puis de 75 % à compter respectivement du 1^{er} janvier 2021 et du 1^{er} janvier 2022 pour les publications de presse imprimées sur papier journal et de 10 % puis de 50 % respectivement à compter des mêmes dates s'agissant des autres publications de presse. Pour l'année 2020, le critère fixé était l'incorporation de 50 % de fibres recyclées, quel que soit le type de papier utilisé ;

- le décret permet également de mettre en œuvre L. 541-10-20 du code de l'environnement (**article 72 de la loi**), relatif à la filière des déchets d'équipements électriques et électroniques ;

- en application de l'article L. 541-10-21 du même code (**article 72 de la loi**), le décret précise les conditions d'apparition, jusqu'au consommateur final et jusqu'au 1^{er} janvier 2026, sur les factures de vente de tout élément d'ameublement, en sus du prix unitaire du produit, du coût unitaire supporté pour la gestion des déchets d'éléments d'ameublement.

c) D'autres mesures d'application diverses

En application de l'**article 66**, l'Ademe a envoyé à différentes parties prenantes, en mars 2021, un rapport sur les taux de performance de la collecte et du recyclage des bouteilles en plastique, ainsi que sur la capacité de respecter l'atteinte d'un taux de collecte pour recyclage de 90 % d'ici 2029. Le rapport estime que cette cible est atteignable, à condition cependant d'actionner onze leviers d'action. La simple mise en œuvre de ces mesures permettant d'atteindre un taux de 79 % en 2029, l'Ademe estime nécessaire d'« *accroître l'intensité de déploiement des différents leviers* ». Ce rapport n'a pas été rendu public, comme le prévoyait l'article 66 de la loi AGEC.

Onze leviers identifiés par l'Ademe pour atteindre un taux de collecte pour recyclage des bouteilles plastiques de 90 %

- mise en place de la tarification incitative ;
- tri à la source des bio-déchets ;
- extension des consignes de tri ;
- densification des points d'apport pour la collecte de proximité ;
- amélioration du service de collecte en porte à porte ;
- passage à une collecte multi-matériaux en porte à porte ;
- mise en place d'un dispositif de contrôle du geste de tri et d'amendes ;
- campagne de communication sur le geste de tri ;
- collecte sélective en entreprise ;

- développement du tri sur l'espace public ;
- systèmes de collecte avec gratification.

En application de l'article L. 541-15-10 du code de l'environnement (**article 77 de la loi**), le décret n° 2020-1828 du 31 décembre 2020 détermine les modalités de mise en œuvre de mesures d'interdiction de plusieurs produits en plastique à usage unique à compter du 1^{er} janvier 2021.

Le décret en Conseil d'État n° 2020-1724 du 28 décembre 2020 relatif à l'interdiction d'élimination des invendus non-alimentaires et à diverses dispositions de lutte contre le gaspillage permet également la mise en œuvre de diverses mesures prévues par l'**article 77** de la loi AGEC (article L. 541-15-10 du code de l'environnement) :

- il fixe les modalités de mise en œuvre de l'obligation pour les services de portage quotidien de repas à domicile de prévoir dès 2022 des gobelets, couverts, assiettes et récipients ré-employables et faisant l'objet d'une collecte ;

- il précise les catégories d'établissements soumis à l'obligation dès 2022 d'être équipés d'au moins une fontaine d'eau potable accessible au public et ses modalités d'application ;

- il détaille les modalités de mise en œuvre de l'obligation dès 2023 de servir les repas et boissons consommés dans l'enceinte d'un établissement dans des gobelets, y compris leurs moyens de fermeture et couvercles, des assiettes et des récipients ré-employables ainsi qu'avec des couverts ré-employables.

Enfin, le décret en Conseil d'État n° 2020-1573 du 11 décembre 2020 portant diverses dispositions d'adaptation et de simplification dans le domaine de la prévention et de la gestion des déchets permet l'application de l'article L. 541-21-1 du code de l'environnement (**article 88 de la loi**), relatif notamment aux conditions de délivrance par le représentant de l'État dans le département à titre exceptionnel et aux seules fins d'éradication d'épiphytie ou d'élimination d'espèces végétales envahissantes de dérogations individuelles à l'interdiction de brûler les bio-déchets, notamment ceux issus d'un jardin ou d'un parc.

d) Plusieurs mesures d'application attendues

Des dispositions législatives pourtant entrées en vigueur sont inapplicables faute de publication des **mesures d'application nécessaires** :

- à l'**article 62** (article L. 541-10-16 du code de l'environnement), un **arrêté** doit préciser la nature des données que les éco-organismes doivent

transmettre à l'Ademe en application de l'article L. 541-10-13 et à disposition du public par voie électronique en application de l'article L. 541-10-15 ;

- à l'**article 67** (article L. 541-1 du code de l'environnement), un **décret** doit définir la proportion minimale d'emballages réemployés à mettre sur le marché annuellement en France ;

- à l'**article 68**, un **rapport** doit être remis au Parlement sur les actions mises en œuvre permettant le développement de l'économie de l'usage et de la fonctionnalité ;

- à l'**article 82** (article L. 541-15-12 du code de l'environnement), un **décret** doit définir la date, qui ne peut pas être postérieure au 1^{er} janvier 2027, à compter de laquelle l'interdiction de mise sur le marché de toute substance à l'état de micro-plastique s'applique aux produits détergents, aux produits d'entretien et aux autres produits visés par la proposition de restriction du 22 août 2019 de l'Agence européenne des produits chimiques portant sur les particules de micro-plastiques intentionnellement ajoutés ;

- à l'**article 84**, un **rapport** doit être remis au Parlement sur les impacts sanitaires, environnementaux et sociétaux des plastiques bio-sourcés, biodégradables et compostables sur l'ensemble de leur cycle de vie ;

- à l'**article 86** (article L. 541-38 du code de l'environnement), un **décret** doit déterminer les conditions dans lesquelles les boues d'épuration peuvent être traitées par compostage seules ou conjointement avec d'autres matières utilisées comme structurantes et issues de matières végétales, dès lors que l'opération permet d'améliorer les caractéristiques agronomiques des boues. Un **décret** doit également définir les conditions dans lesquelles les digestats issus de la méthanisation de boues d'épuration peuvent être traités par compostage conjointement avec d'autres matières utilisées comme structurants et issues de matières végétales, dès lors que l'opération permet d'améliorer les caractéristiques agronomiques des digestats ;

- à l'**article 91** (article L. 541-30-2 dans le code de l'environnement), qui vise à accorder une priorité pour l'accès aux centres de stockage des déchets issus d'activités performantes de tri, de recyclage ou de valorisation, un **arrêté** du ministre chargé des installations classées doit définir ces critères de performance. Un **décret** doit également définir les modalités d'application de l'interdiction, pour l'exploitant de l'installation de stockage, de pratiquer, pour ces déchets, des prix supérieurs aux prix habituellement facturés ;

- enfin, un **décret** doit définir les conditions d'application de l'**article 92** (article L. 325-14 du code de la route) qui permet dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, à défaut d'institution d'un service public local de fourrière, et si aucun gardien n'a pu être agréé ou si le nombre de gardiens agréés est insuffisant, de désigner comme gardien de fourrière une personne morale qui exerce également une activité de destruction ou de retraitement de véhicules usagés.

5. Mesures d'application sur le titre V relatif à la lutte contre les dépôts sauvages (articles 93 à 106)

Sur ce titre, les mesures d'application prévues par la loi AGEC ont toutes été prises. C'est un **motif de satisfaction pour la commission, qui avait enrichi le texte de ce volet relatif à la lutte contre les dépôts sauvages.**

Le décret en Conseil d'État n° 2020-1575 du 11 décembre 2020 fixe les modalités d'habilitation et d'assermentation des agents des collectivités territoriales autorisés à constater les infractions relatives aux déchets prévues par le code pénal, en vertu de l'article L. 541-44-1 du code de l'environnement (**article 96 de la loi**). Ces dispositions doivent permettre de renforcer les moyens humains à disposition des collectivités territoriales pour lutter contre les dépôts sauvages, en épaulant notamment la police municipale déjà habilitée à constater ces infractions.

Le décret en Conseil d'État n° 2021-285 du 16 mars 2021 permet l'application de l'**article 99** de la loi AGEC, modifiant l'article L. 330-2 du code de la route. Le décret permet aux agents de police judiciaire adjoints et gardes champêtres d'avoir communication des informations concernant les pièces administratives exigées pour la circulation des véhicules ou affectant la disponibilité de ceux-ci pour identifier les auteurs des infractions relatives à l'abandon ou au dépôt illégal de déchets qu'ils sont habilités à constater.

Le décret n° 2021-133 du 9 février 2021 permet l'application de l'article L. 211-1-1 du code des assurances (**article 102** de la loi) qui prévoit que la résiliation du contrat d'assurance souscrit par le détenteur d'un véhicule devenu techniquement ou économiquement irréparable est conditionnée à la fourniture d'un justificatif de destruction du véhicule, de sa réparation ou de souscription d'un contrat auprès d'un nouvel assureur. Le décret détermine les modalités de mise en œuvre de ces dispositions et précise la nature des justificatifs qui doivent être fournis à l'assureur.

Enfin, le décret n° 2020-1817 du 29 décembre 2020 assure l'application de l'**article 106** de la loi AGEC (article L. 541-21-2-3 du code de l'environnement). Cet article prévoit que les devis relatifs aux travaux de construction, de rénovation et de démolition de bâtiments ainsi que ceux relatifs aux travaux de jardinage mentionnent les modalités d'enlèvement et de gestion des déchets générés par les travaux ainsi que les coûts associés. Il précise en outre que la personne en charge de l'installation de collecte des déchets est tenue de délivrer à titre gracieux à l'entreprise ayant réalisé les travaux un bordereau de dépôt précisant l'origine, la nature et la quantité des déchets collectés.

6. Mesures d'application relatives au titre VI, portant dispositions diverses (articles 107 à 130)

a) Un titre VI intégralement applicable grâce à la publication des décrets d'application

Sur ce titre, les décrets d'application prévus par la loi AGECE ont tous été pris.

Le décret n° 2020-1725 du 29 décembre 2020, portant diverses dispositions d'adaptation relatives à la responsabilité élargie des producteurs, définit les conditions d'interdiction des huiles minérales sur les emballages et les impressions à destination du public prévue à **l'article 112** de la loi AGECE. Le décret dispose que l'interdiction s'appliquera aux huiles minérales comportant des substances perturbant le recyclage des déchets d'emballages ou limitant l'utilisation du matériau recyclé en raison des risques que présentent ces substances pour la santé humaine. Un arrêté du ministre chargé de l'environnement doit préciser les substances concernées.

L'article 113 a introduit dans le code de l'environnement une nouvelle exemption au régime de prévention et de gestion des déchets (article L. 541-4-1 du code de l'environnement), pour les explosifs déclassés placés sous l'autorité du ministère chargé de la défense. Le décret n° 2020-1420 du 19 novembre 2020 définit ces explosifs déclassés et précise les conditions de leur démilitarisation.

Le décret n° 2021-345 du 30 mars 2021 définit les conditions de mise en œuvre du contrôle par vidéo des déchargements de déchets dans les installations de stockage et d'incinération de déchets non dangereux prévu par **l'article 116**, créant un nouvel article L. 541-30-3 du code de l'environnement. Ce décret précise notamment les installations concernées par cette obligation, les données enregistrées, les modalités d'information du personnel intervenant sur le site, la durée de conservation des données et les modalités de consultation des informations.

L'article 117, qui réécrit l'article L. 541-7 du code de l'environnement, renforce la traçabilité des déchets, des terres excavées et des sédiments. Il prévoit que les producteurs tiennent à disposition de l'autorité administrative toutes informations concernant la quantité, la nature et l'origine des déchets, leur valorisation et s'il y a lieu la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement ou d'élimination envisagé pour ces déchets. Pour les déchets dangereux ou contenant des polluants organiques persistants (POP), ces informations doivent être déclarées à l'autorité administrative. En ce qui concerne les terres excavées et les sédiments, des informations similaires doivent également être mises à la disposition de l'administration et être déclarées à compter du 1^{er} janvier 2022. Pris en application de cet article, le décret en Conseil d'État n° 2021-321 du 25 mars 2021 crée, à partir de janvier 2022, une

base de données électronique centralisée, appelée « système de gestion des bordereaux de suivi de déchets ». Sont concernés par ces bordereaux de suivi numérique les déchets dangereux, les déchets POP et les déchets dont le producteur n'est pas connu. Le décret fixe également les nouvelles conditions de mise en œuvre du registre chronologique tenu par l'ensemble des gestionnaires de déchets. Il détermine par ailleurs les modalités de mise en œuvre du registre national des déchets, qui conserve les données transmises par les professionnels qui gèrent des déchets dangereux ou des déchets POP, les exploitants des installations d'incinération ou de stockage de déchets non dangereux non inertes, ainsi que les exploitants des installations dans lesquelles les déchets perdent leur statut de déchet. Le décret encadre le registre chronologique que doivent tenir les opérateurs qui produisent ou gèrent des terres excavées ou des sédiments. Le ministre chargé de l'environnement met en place une base de données électronique centralisée, le registre national des terres excavées et sédiments, dans laquelle sont enregistrées les données transmises par les personnes produisant ou traitant des terres excavées et sédiments.

b) Une ordonnance permettant principalement de transposer en droit national le paquet « économie circulaire »

L'article 125 de la loi AGEC autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi, afin :

- de transposer quatre directives¹ du paquet « économie circulaire » ;
- de préciser les modalités selon lesquelles l'État assure la mission de suivi et d'observation des filières de responsabilité élargie des producteurs ainsi que la communication inter-filières relative à la prévention et à la gestion des déchets ;
- de définir les informations mises à disposition du public par les éco-organismes en vue d'améliorer la prévention et la gestion des déchets.

L'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets poursuit la transposition en droit interne du « paquet économie circulaire ». Son article 8 précise par ailleurs les modalités selon lesquelles l'État assure la communication inter-filières relative à la prévention et à la gestion des déchets.

¹ Directives (UE) 2018/850 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 1999/31/CE concernant la mise en décharge des déchets, (UE) 2018/851 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets, (UE) 2018/852 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2018 modifiant la directive 94/62/CE relative aux emballages et aux déchets d'emballages, (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement, et de prendre les mesures d'adaptation de la législation qui leur sont liées.

Toutefois, les modalités selon lesquelles l'État assure la mission de suivi et d'observation des filières de responsabilité élargie des producteurs ne sont pas abordées, ce sujet ayant déjà fait l'objet d'une traduction législative *via* l'article 76 de la loi AGECE, qui donne à l'Ademe la mission de suivi et d'observation des filières à REP. L'ordonnance n'aborde pas non plus la définition des informations mises à disposition du public par les éco-organismes en vue d'améliorer la prévention et la gestion des déchets, déjà traitée par l'article 62 du projet de loi.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020 relative à la prévention et à la gestion des déchets a été déposé au Sénat le 14 octobre 2020, dans le délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance permis par l'article 125.

**Contenu de l'ordonnance n° 2020-920 du 29 juillet 2020
relative à la prévention et à la gestion des déchets**

L'article 1^{er} transpose l'article 9-1.i de la directive-cadre sur les déchets n° 2008/98/CE, modifiée par la directive (UE) 2018/851, qui prévoit la transmission à l'Agence européenne des produits chimiques, par les « fournisseurs d'article » au sens du règlement REACH, des informations sur le contenu en substance de ces articles.

L'article 2 transpose les nouveaux objectifs pour 2025, 2030 et 2035 de valorisation matière des déchets ménagers et assimilés prévus à l'article 11 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851. Plusieurs de ces objectifs existaient déjà dans le code de l'environnement et la précédente version de la directive, seul un objectif relatif à la proportion de déchets ménagers et assimilés devant faire l'objet d'une préparation en vue d'une réutilisation ou d'un recyclage est ajouté. Il devra en être tenu compte dans les règlements de collecte et les rapports annuels produits par les maires ou présidents de structures intercommunales compétents. Cet article permet par ailleurs un ajustement légistique cohérent avec les objectifs visés précédemment et conformes aux obligations déjà en vigueur au titre du règlement (UE) 2019/1021 concernant les polluants organiques persistants ainsi qu'au titre des directives 2000/53/CE relative aux véhicules hors d'usage et 2012/19/UE relative aux déchets d'équipements électriques et électroniques.

L'article 3 inscrit dans le code de l'environnement la définition de différentes notions et catégories de déchets, au sens de l'article 3 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851.

L'article 4 rappelle que la responsabilité des producteurs et détenteurs de déchets implique non seulement le respect du principe de la hiérarchie des modes de traitement, mais également de l'ensemble des objectifs prévus au II de l'article L. 541-1 du code de l'environnement et en particulier du principe de proximité.

L'article 5 exclut de la réglementation relative aux déchets les substances qui sont destinées à être utilisées comme matières premières pour les aliments des animaux, déjà exemptées de la législation française sur les déchets, et encadrées par ailleurs par le règlement dédié (CE) n° 767/2009 du Parlement européen et du

Conseil du 13 juillet 2009 concernant la mise sur le marché et l'utilisation des aliments pour animaux.

L'article 6, en cohérence avec les dispositions inscrites à l'article 6 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, simplifie les modalités de mise en œuvre de la sortie du statut de déchet pour les déchets ayant fait l'objet d'une préparation en vue d'une réutilisation, et élargit cette procédure aux projets innovants intégrant des déchets dans leur processus de production. Cet article clarifie également l'articulation entre la sortie du statut de déchets et la réglementation encadrant les transferts transfrontaliers de déchets.

L'article 7 transpose la disposition de l'article 18 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, relative à l'obligation de séparer les déchets dangereux qui ont été mélangés illégalement dans la mesure où cette opération est techniquement faisable. Cette mesure prévoit ainsi que la faisabilité économique d'une telle opération ne soit plus un critère de dérogation à cette obligation.

L'article 8 confie au ministère chargé de l'environnement la mise en œuvre d'une campagne de communication inter-filières relative à la prévention et à la gestion des déchets.

L'article 9 transpose les dispositions prévues à l'article 29 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, et à l'article 11 de la directive (UE) 2019/904, en introduisant une obligation de compatibilité des différents plans, programmes ou schémas relatifs aux déchets, à l'eau et au milieu marin.

L'article 10 transpose les dispositions prévues à l'article 28 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, en prescrivant la compatibilité des plans et schémas régionaux de prévention et de gestion des déchets aux objectifs visés à l'article 1^{er} de l'ordonnance, aux programmes pluriannuels de mesures des schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux et aux programmes de mesures des plans d'action pour le milieu marin. Une synthèse des actions menées par les autorités compétentes visant à prévenir et à empêcher les dépôts illégaux de déchets est également prescrite en application de l'article 28 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851. Enfin, pour faciliter la révision des plans régionaux de prévention et de gestion des déchets devant inclure ces évolutions, cet article remplace l'enquête publique sur le projet de révision du plan par une consultation du public électronique.

L'article 11 transpose les dispositions prévues aux articles 10, 11, 11 *bis*, 20 et 22 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, qui prévoient pour différents flux de déchets certaines modalités de collecte séparée et d'interdiction de mélange. Plus précisément, le I de l'article 11 définit l'interdiction de mélange entre déchets issus d'une collecte séparée et déchets ayant des propriétés différentes. Son II permet la transposition des obligations de collecte séparée des déchets de construction et de démolition, des déchets dangereux et des textiles par les collectivités, et met en cohérence le code général des collectivités territoriales avec l'obligation de collecte séparée des bio-déchets des ménages inscrite dans le code de l'environnement par la loi n° 2020-105 précitée.

L'article 12 adapte aux particularités françaises les modalités spécifiques de tri à la source des bio-déchets prévues à l'article 22 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851.

L'article 13 transpose l'article 10 (point 4) de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, et l'article 5 de la directive n° 1999/31 relative à la mise en décharge, modifiée par la directive (UE) 2019/850, qui interdisent, sauf circonstances exceptionnelles, l'élimination ou la valorisation thermique de déchets triés à la source, conformément au principe de hiérarchie des modes de traitement des déchets inscrit à l'article L. 541-1 du code de l'environnement.

L'article 14 transpose le point 4 de l'article 11 *bis* et le point 2.a de l'article 22 de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, et décline dans le même temps les principales orientations de la feuille de route pour une économie circulaire en prévoyant, en cohérence avec les dispositions relatives à l'épandage des boues issues de la loi n° 2020-105 (article 86), le renvoi à un décret définissant les critères agronomiques et d'innocuité pour les matières fertilisantes et les supports de culture.

L'article 15 transpose enfin le point 12 de l'annexe IV *bis* de la directive-cadre sur les déchets, modifiée par la directive (UE) 2018/851, en permettant aux établissements publics de coopération intercommunale ou aux syndicats mixtes exerçant la compétence de traitement des déchets, de définir un système incitatif pour les collectivités qui promeuvent la prévention des déchets et intensifient la collecte séparée.

Source : Rapport d'information n° 3386 de l'Assemblée nationale - Rapport d'information de Mme Stéphanie Kerbarh et Mme Mathilde Panot déposé en application de l'article 145-7 alinéa 1 du règlement, par la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire sur la mise en application de la loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire

Le décret n° 2020-1573 du 11 décembre 2020 transpose, dans les parties réglementaires du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales sur la planification des déchets, les dispositions de la directive européenne du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets. Il met en place les exigences de contrôle des déchets contaminés en polluants organiques persistants, en application du point 6 de l'article 7 du règlement (UE) 2019/1021 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant les polluants organiques persistants. Il transpose, dans les parties réglementaires du code de l'environnement et du code général des collectivités territoriales sur la planification des déchets, les dispositions de la directive européenne 2018/851 du 30 mai 2018 modifiant la directive 2008/98/CE relative aux déchets.

En application de l'article 125, le Gouvernement dispose par ailleurs de dix-huit mois à compter de la publication de la loi pour transposer par ordonnance 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. Cette ordonnance n'a toujours pas été publiée. Le Gouvernement dispose néanmoins d'un délai supplémentaire de quatre mois, conformément aux dispositions de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

c) Diverses mesures d'application encore attendues

À l'article 120, en application de l'article L. 541-24 du code de l'environnement, un **arrêté** doit fixer les prescriptions applicables aux installations qui réalisent un tri de déchets dans l'objectif de favoriser une valorisation matière de qualité élevée de ces déchets.

Trois rapports doivent enfin être remis au Parlement :

- à l'article 127, un **rapport** sur le devenir des déchets exportés à l'étranger par la France ;

- à l'article 128, un **rapport** visant à expérimenter une généralisation possible en Corse de la redevance spéciale sur les déchets non-ménagers prévue à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales ;

- à l'article 129, un **rapport** sur la mise en place d'un cadre réglementaire adapté pour le recyclage des métaux stratégiques et critiques par agromine.

II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME

A. LOI N° 2016-1920 DU 29 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA RÉGULATION, À LA RESPONSABILISATION ET À LA SIMPLIFICATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES

La loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la **régulation, à la responsabilisation et à la simplification** dans le secteur du **transport public particulier de personne requiert une mesure réglementaire d'application**. Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu à l'**article 6** pour fixer les conditions dans lesquelles les prestations de transport public particulier de personnes peuvent faire l'objet d'une **réservation à la place**.

À l'occasion du dernier bilan annuel, le ministère de la transition écologique avait indiqué qu'un travail interministériel était engagé pour son élaboration. D'après les services, interrogés sur la publication de ce décret, le **contexte de crise sanitaire n'a pas permis la tenue d'une concertation entre les acteurs concernés par ce sujet sensible** (représentants des professionnels de taxis et de voitures de transport avec chauffeur, et plateformes de la mobilité) ; précisant ainsi que « *les travaux engagés ont donc été suspendus dans l'attente d'un contexte plus favorable à l'examen de ces mesures* ».

B. LOI N° 2018-515 DU 27 JUIN 2018 POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE

S'agissant de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un **nouveau pacte ferroviaire**, deux mesures réglementaires d'application et un rapport étaient encore en attente lors du dernier bilan annuel.

Depuis lors, **deux décrets en Conseil d'État ont été publiés** pour l'application :

– de l'**article 1^{er}** : le décret n° 2020-1470 du 27 novembre 2020¹ définit la **composition** et les **moyens de fonctionnement** de l'instance commune mentionnée au II de l'article L. 2101-5 du code des transports. Son article 1^{er} prévoit que cette instance est composée d'**un représentant de l'employeur**, qui la préside, et qui est désigné par le directeur général de la société nationale SNCF et de 33 délégués titulaires et de 33 délégués suppléants représentant les salariés, désignés parmi les membres des comités sociaux et économiques d'entreprises et des comités sociaux et économiques d'établissement des sociétés relevant du périmètre de l'instance commune. Les articles 6 à 9 précisent les moyens de fonctionnement de cette instance. Il est prévu, à l'article 10 du décret, que cette instance commune adopte un règlement qui détermine les modalités de son fonctionnement.

Par ailleurs, l'article 11 de ce décret tire les conséquences de la décision n° 428422 du 28 février 2020 du Conseil d'État ayant conclu l'annulation du II et du III de l'article 5 du décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018² en tant qu'ils ne mentionnaient pas l'allocation familiale parmi les éléments de rémunération des salariés dont le contrat de travail est transféré.

– de l'**article 14** : le décret en Conseil d'État n° 2020-728³ précise les **modalités de mise en œuvre de la possibilité d'attribution directe**, par les autorités organisatrices, **de leurs contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs**, par dérogation au principe d'attribution de ces contrats après publicité et mise en concurrence. Son article 1^{er} précise que cette attribution directe est soumise à une décision préalable de l'autorité compétente qui prend la forme d'une décision motivée du ministre chargé des transports pour les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national et d'une délibération motivée pour les autres services

¹ Décret n° 2020-1470 du 27 novembre 2020 relatif à la composition et aux moyens de fonctionnement de l'instance commune mentionnée à l'article L. 2101-5 du code des transports et modifiant l'assiette de la rémunération garantie aux salariés transférés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

² Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

³ Décret n° 2020-728 du 15 juin 2020 portant application de l'article L. 2121-17 du code des transports et relatif aux modalités d'attribution directe des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

publics de transport ferroviaire de voyageurs. Ce décret s'applique aux contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribués directement à compter du 25 décembre 2023.

En outre, l'article 9 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit un état des lieux annuel de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire établi par l'Autorité de régulation des transports. En ce qui concerne le transport ferroviaire de **fret**, cet état des lieux est établi annuellement par l'observatoire des marchés de l'ART qui dresse un bilan du marché du transport ferroviaire de marchandises. L'observatoire des marchés de l'ART est chargé de dresser, chaque année, un bilan du marché du transport ferroviaire de voyageurs. **C'est à partir de l'édition 2019 (publiée en janvier 2021), année marquant l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire domestiques de voyageurs que ce bilan est établi.**

En revanche, le rapport prévu à l'article 27 sur **l'évaluation des lignes les moins circulées du réseau ferré national**, en vue d'établir une classification actualisée au regard de l'état des infrastructures, du nombre de circulations et de voyageurs empruntant chaque ligne, de leur utilité collective et de leur contribution à l'aménagement du territoire, en concertation avec les autorités organisatrices et en tenant compte des variations saisonnières de fréquentation, n'a pas été publié.

À l'exception de ce rapport, **il ne reste donc plus de mesure d'application en attente pour le nouveau pacte ferroviaire.** De plus, des mesures qui ne sont pas expressément prévues par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire ont été publiées.

Ainsi - et même si la mesure a été prise à l'occasion de l'application de la loi d'orientation des mobilités¹ -, il convient de noter que **l'ordonnance relative aux classifications et rémunérations au sein de la branche ferroviaire** a été publiée² depuis le dernier bilan annuel de l'application des lois. L'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance était initialement prévue à l'article 32 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Or, d'après les services du ministère de la transition écologique : *« le délai d'habilitation était très court (6 mois) et les négociations de branche au sujet des classifications et de rémunérations n'étaient pas assez avancées de sorte qu'il était trop tôt pour intervenir par ordonnance. En conséquence cette habilitation a été reprise à l'article 167 de la LOM³ et a été utilisée ».*

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² Ordonnance n° 2021-49 du 20 janvier 2021 relative aux classifications et rémunérations au sein de la branche ferroviaire.

³ Le délai d'habilitation de 9 mois a ensuite été prolongé de 4 mois en application de l'article 14 de loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

En effet, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) a ouvert à la signature un projet d'accord en janvier 2020, qui a été signé par deux organisations syndicales représentatives (UNSA Ferroviaire et CFDT Cheminots) et fait l'objet d'une opposition majoritaire des trois autres organisations (CGT Cheminots, SUD-Rail et la fédération FO des cheminots).

Ainsi, l'ordonnance n° 2021-49 prévoit en son article 1^{er} qu'**en l'absence d'accord collectif valablement conclu dans la branche ferroviaire portant sur les classifications professionnelles et les niveaux de qualification¹ et sur le salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification et l'ensemble des éléments affectant le calcul du salaire applicable par catégories professionnelles**, ainsi que les procédures et la périodicité prévues pour sa révision², **un décret peut définir ces clauses obligatoires**. Néanmoins, comme le souligne le rapport au Président de la République, il est précisé que ce décret cesse de produire ses effets dès lors qu'est valablement conclu un accord collectif de travail en matière de classifications et de rémunérations par les organisations syndicales et professionnelles de la branche ferroviaire. Son article 2 prévoit qu'à défaut d'un arrêté portant extension de la convention collective ou de l'accord collectif contenant les clauses mentionnées à l'article 1^{er}, l'ordonnance et, le cas échéant, le décret, cessent de s'appliquer à l'expiration d'une durée de **36 mois** à compter de la publication de l'ordonnance.

En outre, un décret – qui n'était pas prévu explicitement par la loi n° 2018-515 – pour l'application de l'article 4 (article L. 2121-17-4 du code des transports) de l'ordonnance n° 2018-1135³ (elle-même prise sur le fondement de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire) est en cours d'examen en Conseil d'État. D'après les services du ministère de la transition écologique, sa publication est envisagée pour le premier semestre 2021.

Enfin, **l'entrée en vigueur de la transformation de l'architecture du groupe SNCF au 1^{er} janvier 2020** a conduit la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à se prononcer le 2 décembre dernier – pour la seconde fois – sur la candidature de M. Jean-Pierre Farandou à la tête du groupe.

Malgré l'achèvement du cadre d'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs peine à se concrétiser.

D'après le ministère de la transition écologique, la crise sanitaire a bouleversé la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence des marchés

¹ 3° du II de l'article L. 2261-22 du code du travail.

² 4° du II de l'article L. 2261-22 du code du travail.

³ Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

ferroviaire, qui est effective depuis décembre 2019 pour les services conventionnés et depuis décembre 2020 pour les services librement organisés.

Le ministère rappelle ainsi que :

- l'État a lancé au début de l'année 2020 une procédure d'ouverture à la concurrence de deux premières lignes dites « TET » (trains d'équilibre du territoire). Il précise qu'« *au regard des difficultés rencontrées par les acteurs ferroviaires en raison de la crise sanitaire et en l'absence de perspective fiable de reprise des trafics, l'État a décidé en décembre 2020 de déclarer sans suite cet appel d'offres, constatant que les conditions n'étaient pour le moment pas remplies pour permettre une concurrence juste et équitable, propre à garantir le meilleur service à l'usager au meilleur prix. L'État examinera les conditions d'une relance de la procédure de mise en concurrence de ces deux lignes dès lors qu'il disposera d'une visibilité claire sur l'issue de la crise sanitaire* ».

- plusieurs régions (Sud, Grand Est, Hauts-de-France et Pays de la Loire) ont engagé la procédure en publiant un avis de pré-information. Les services du ministère indiquent que : « *l'horizon le plus proche pour l'exploitation de services ferroviaires par les opérateurs retenus à l'issue des procédures de mise en concurrence est repoussé à fin 2023* ».

Par ailleurs, il faut rappeler que la crise sanitaire a également sans doute fortement affecté le potentiel **de nouveaux entrants sur le marché des services librement organisés**.

Dans ce contexte, il est **impératif d'instaurer un climat de confiance et de donner de la visibilité à l'ensemble des acteurs du secteur**.

Il est donc regrettable, d'une part, que **l'actualisation du contrat de performance entre l'État et SNCF Réseau n'ait toujours pas été publiée**.

Ce contrat est pourtant un document central pour les opérateurs ferroviaires puisqu'il détermine notamment la trajectoire financière de SNCF Réseau, et dans ce cadre, les principes appliqués pour la détermination de la tarification de l'infrastructure et l'évolution prévisionnelle des redevances de l'utilisation de l'infrastructure.

Le contrat 2017-2026 aurait dû, en application de l'article L. 2111-10 du code des transports, être actualisé en 2020. Le ministre des transports avait indiqué qu'il ne serait sans doute publié qu'à l'été 2021¹. Interrogé à nouveau sur la date de publication de ce document stratégique, **le ministère de la transition écologique indique que la transmission du projet de contrat au Parlement² était prévue à l'automne 2021**, après la consultation de l'ART, des entreprises ferroviaires et des autorités organisatrices de

¹ Avis n° 142 (2020-2021) de M. Philippe TABAROT sur les crédits relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes du projet de loi de finances pour 2021, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 19 novembre 2020.

² Prévue au cinquième alinéa de l'article L. 2111-10 du code des transports.

transport, dans les conditions fixées par le décret n° 2019-1264 du 29 novembre 2019.

D'autre part, il convient d'être particulièrement **vigilant quant à l'utilisation des aides publiques au secteur ferroviaire**, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence. La loi de finances pour 2021 a en effet autorisé une recapitalisation de la SNCF à hauteur de 4,05 milliards d'euros, à destination du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau, afin notamment de stabiliser ses efforts de régénération à hauteur de 2,9 milliards d'euros. Par ailleurs, en ce qui concerne les aides aux opérateurs de transport ferroviaire, l'Association française du rail (Afra) a récemment fait part de ses inquiétudes quant au risque de distorsion de concurrence des aides publiques¹.

C. LOI N° 2019-1428 DU 24 DÉCEMBRE 2019 D'ORIENTATION DES MOBILITÉS

La loi d'orientation des mobilités **comporte 189 articles** dont un grand nombre nécessite la publication de mesures réglementaires pour pouvoir être pleinement applicables. **130 mesures d'application** sont ainsi prévues, dont **31 habilitations à légiférer par voie d'ordonnance**, et 16 rapports qui doivent être remis par le Gouvernement au Parlement.

Lors du dernier bilan annuel de l'application de la loi (soit 3 mois après sa publication), seules trois mesures d'application, dont une ordonnance, avaient été publiées.

Au 31 mars 2021, depuis lors, le Gouvernement a pris un certain nombre de mesures d'application, de telle sorte que, sur 123 mesures d'application attendues à ce jour, 75 d'entre elles ont été prises, portant ainsi le **taux d'application de la loi à 61 % au 31 mars 2021**.

Au-delà du seul bilan quantitatif des mesures publiées en application de la loi, la commission rappelle que le secteur des transports a été lourdement affecté par la crise sanitaire et que **les autorités organisatrices de la mobilité, en particulier, ont connu d'importantes baisses de leurs ressources** et notamment du versement mobilité et des recettes tarifaires, de telle sorte que **l'avenir du modèle de financement des transports public est aujourd'hui incertain**.

¹ Association française du rail, communiqué de presse du 24 mars 2021 : « L'AFRA s'inquiète de l'utilisation des aides publiques et alerte sur le risque de distorsion de concurrence ».

La baisse des ressources des AOM

D'après les services du ministère de la transition écologique, entre 2019 et 2020, le versement mobilité s'est montré résilient (en raison notamment de la part de l'emploi public et du seuil d'effectifs à plus de 10 salariés) avec une perte de 4,5 % sur le territoire (hors Paris). 3/5e de cette baisse constitue des restes à recouvrer (étalement des paiements). Le soutien de l'État aux entreprises (financement du chômage partiel) devrait permettre d'assurer une reprise de l'activité rapide par ailleurs même s'il faudra rester vigilant sur les risques de faillite.

La fréquentation des transports publics reste aujourd'hui inférieure à la normale et cette tendance pourrait se poursuivre au-delà de la crise, en raison à la fois du développement du télétravail, mais également des réticences à l'usage des transports collectifs.

Pour 2021, la **baisse des recettes tarifaires** reste à évaluer. On peut imaginer qu'elle sera du même ordre qu'en 2020, soit -30 % en moyenne par rapport à 2019. Il convient toutefois de noter que ce chiffre de 2020 inclut les périodes de confinement, qui ne devraient pas être aussi drastiques en 2021. Pour les TER, on pourrait aussi tabler en 2021 sur une fréquentation inférieure de 30 % à la normale. Toutefois, une baisse plus importante n'est pas à exclure : SNCF Voyageurs communique sur une baisse de 40 à 50 % de la fréquentation depuis le début de l'année, et en Ile-de-France la fréquentation du RER et du métro semble se stabiliser à 50 % de la normale.

D'après le ministère de la transition écologique, l'État a soutenu les intercommunalités dont les AOM en 2020 à travers un dispositif global de garantie de ressources fiscales (LFR3) incluant le versement mobilité (qui a bénéficié à 61 EPCI pour 28 M€ et 24 syndicats mixtes pour 35 M€ de subvention) ainsi que des avances remboursables pour les AOM (LFR4) équivalentes à 8 % de pertes du versement mobilité et 36 % de pertes tarifaires par rapport à 2019. Ces avances ont bénéficié à 84 AOM pour 566 M€ ; les demandes de 18 AOM, pour un montant de 50,2 M€, ont été refusées au motif qu'elles n'étaient pas propriétaires des recettes.

S'agissant d'Ile-de-France Mobilités, ce dernier a perçu au titre de la LRF3, un acompte de 425 M€. Il a par ailleurs au titre de la LFR4, perçu une avance de 1175 M€. Ces montants devront être régularisés au vu des pertes définitives constatées.

L'État a également soutenu les collectivités pour plus de 1 Md€ dans le cadre du plan de relance.

Enfin, une mission a été confiée à M. Philippe Duron afin de réfléchir à **l'avenir du modèle économique des transports en commun en France.**

Source : ministère de la transition écologique

1. Mesures d'application sur le titre I^{er} : « Programmation des investissements de l'État dans les transports : objectifs, moyens et contrôle » (articles 1 à 7)

a) Un décret relatif aux missions, à la composition, à l'organisation et au fonctionnement du Conseil d'orientation des infrastructures a été publié

En application de l'article 3 (article L. 1212-1 du code des transports), le décret n° 2020-1825 du 30 décembre 2020 relatif au **Conseil d'orientation des infrastructures** précise ses **missions**, sa **composition**, son **organisation** et son **fonctionnement**.

Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI)

Le **Conseil d'orientation des infrastructures (COI)** a été installé en octobre 2017 par la ministre en charge des transports. Sa lettre de mission lui confiait la tâche de **proposer une stratégie au Gouvernement en matière d'investissements dans les infrastructures de transport**. Le COI a ainsi remis un rapport le 1^{er} février 2018 intitulé « *Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir* ».

Le COI était composé de **seize membres**, assistés de deux rapporteurs. Parmi ces membres figuraient notamment **trois députés** et **trois sénateurs**.

L'**article 3 de la LOM**, introduit au Sénat au stade de la commission à l'initiative du rapporteur M. Didier Mandelli, **inscrit le COI dans la loi** et prévoit :

- la présentation annuelle au Parlement par le Gouvernement, préalablement au débat d'orientation des finances publiques, d'un rapport sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports ;

- le principe d'une révision quinquennale de cette programmation.

Source : Rapport n° 368 (2018-2019) de M. Didier MANDELLI, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 6 mars 2019

Ce décret prévoit notamment, à son article 3, que le conseil est composé, en plus des **trois députés** et des **trois sénateurs** qui y siègent, de **11 membres** : un président désigné par le ministre chargé des transports, le président de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, trois élus locaux représentant les régions, les départements et les métropoles ainsi que six personnalités désignées en raison de leurs compétences en matière de transport et de mobilité, d'évaluation économique, d'aménagement du territoire, d'environnement et de financement public.

L'article 2 du décret indique que le conseil a pour mission « *d'éclairer le gouvernement sur les politiques d'investissement dans la mobilité et les*

transports, incluant, en tant que de besoin, les équipements et services liés aux réseaux d'avitaillement en énergies alternatives aux carburants fossiles et de support aux échanges de données, en tenant compte de leurs modèles économiques et modes de financement spécifiques ».

La commission se félicite de la mise en place du Conseil d'orientation des infrastructures.

b) Plusieurs mesures d'application restent attendues

Deux mesures d'application suivantes sont attendues au titre I^{er}.

Le **rapport annuel sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports fixés par la loi d'orientation des mobilités** n'a pas été transmis au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques, comme le prévoit pourtant l'article 3, qui avait été adopté à l'initiative du Sénat. Le ministère de la transition écologique indique que : *« ce rapport annuel n'a pu être transmis en 2020 au Parlement préalablement au débat d'orientation des finances publiques. Il est bien prévu de transmettre ce rapport en 2021 »*. La commission regrette que ce rapport n'ait pas été remis l'an dernier, compte tenu notamment de **l'impact considérable de la crise sanitaire sur le secteur des transports**.

L'**ordonnance** prévue à l'**article 4** en vue de **créer un ou plusieurs établissements publics locaux ayant pour mission le financement**, sur un périmètre géographique déterminé, **d'un ensemble cohérent d'infrastructures de transport terrestre dont la réalisation représente un coût prévisionnel excédant un milliard d'euros hors taxe** n'a pas été publiée. Le délai prévu par l'habilitation est de **24 mois** à compter de la publication de la LOM. Ce délai a été prolongé de 4 mois en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Le ministère de la transition écologique précise que des projets d'ordonnances spécifiques à chaque société de projet sont prévus.

2. Mesures d'application sur le titre II : « améliorer la gouvernance en matière de mobilité pour mieux répondre aux besoins quotidiens des citoyens, des territoires et des entreprises » (articles 8 à 24)

a) Plusieurs mesures réglementaires relatives à la gouvernance en matière de mobilité ont été prises

Deux mesures d'application expressément prévues par la loi d'orientation des mobilités sont considérées comme prises au titre II.

En application de l'**article 16** (article L. 1214-36-2 du code des transports), le décret en Conseil d'État n° 2020-801 du 29 juin 2020¹ remplace les références au versement transport par les références au « **versement destiné au financement des services de mobilité** » et substitue les plans de déplacements urbains par les plans de mobilité. En outre, il supprime les dispositions réglementaires relatives au comité des partenaires de transport public et à la possibilité pour la région de déléguer sa compétence en matière de mobilité.

D'autre part, l'**article 20** prévoit que, pour les exploitants disposant d'une ou de plusieurs voitures de transport avec chauffeur, ces véhicules² doivent répondre à des conditions techniques et de confort définies par voie réglementaire. L'article 1^{er} de l'arrêté du 26 mars 2015 relatif aux caractéristiques des véhicules utilisés par les exploitants de voitures de transport avec chauffeur précise que « *les voitures de transport avec chauffeur doivent être âgées de moins de six ans, sauf s'il s'agit de véhicules de collection. Les véhicules de transport avec chauffeur doivent être munis d'au moins quatre portes et avoir une longueur hors tout minimale de 4,50 mètres et une largeur hors tout minimale de 1,70 mètre. Leur moteur doit avoir une puissance nette supérieure ou égale à 84 kilowatts.* » L'article 2 de l'arrêté précise que ces dispositions ne sont pas applicables aux catégories de véhicules hybrides et électriques mentionnés à l'article R. 3120-11 du code des transports.

Trois mesures d'application non expressément prévues par la loi d'orientation des mobilités ont été prises au titre II :

- en application de l'**article 8**, le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1007 du 6 août 2020 relatif à Île-de-France Mobilités³ remplace la référence au « Syndicat des transports d'Ile-de-France » par la référence à « **Ile-de-France Mobilités** ». Il prévoit également que son conseil d'administration intègre un représentant des associations des usagers des transports, la région Ile-de-France restant majoritaire ;

- le **décret** n° n° 2020-751 du 18 juin 2020 a été pris en application de l'**article 15**⁴ (article L. 3232-1-1 du code général des collectivités territoriales). Il **ajuste les champs d'intervention de l'assistance technique que fournissent les départements à certaines communes et à leurs groupements en matière de mobilités ;**

¹ Décret n° 2020-801 du 29 juin 2020 relatif au versement destiné au financement des services de mobilité, aux plans de mobilité et au comité des partenaires.

² À l'exception des véhicules qui contribuent à la préservation du patrimoine automobile, dont ceux disposant d'un certificat d'immatriculation comportant la mention d'usage de collection et des véhicules spécialement adaptés aux personnes à mobilité réduite.

³ Il s'agit d'une mesure non prévue expressément par la loi d'orientation des mobilités.

⁴ Il s'agit d'une mesure non prévue expressément par la loi d'orientation des mobilités.

- le décret n° 2020-805 du 29 juin 2020¹ pris pour l'application de l'**article 16** met à jour la terminologie applicable au versement transport, auquel lui est substituée la notion de « *versement destiné au financement des services de mobilité* ».

Enfin, une ordonnance prise en application de l'article 14 a été prise postérieurement au 31 mars 2021 ; elle n'est donc pas incluse, statistiquement, parmi les mesures prises à cette date dans le présent bilan d'application.

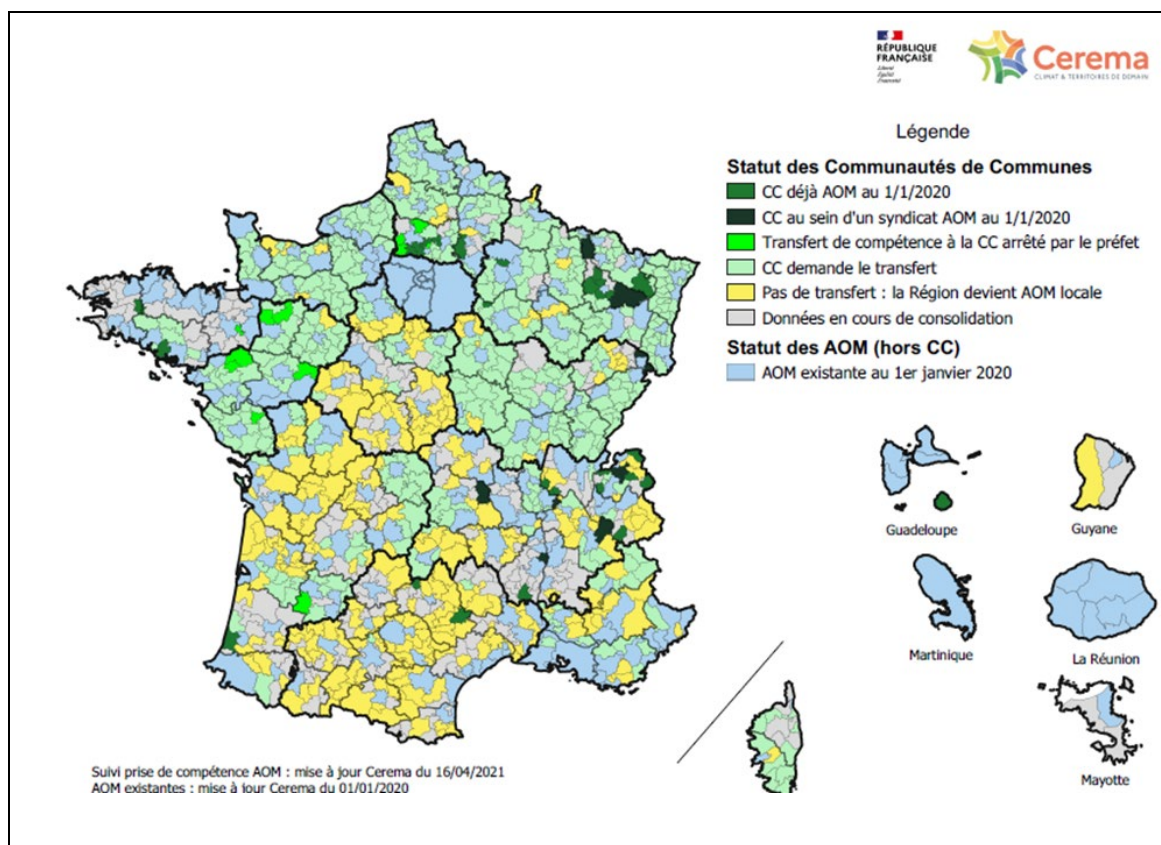
L'ordonnance n° 2021-408 du 8 avril 2021 relative à l'**autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais** a été publiée sur le fondement des deux habilitations prévues à l'**article 14**. Cette ordonnance crée l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais, établissement public local qui a vocation à se substituer au syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise (SYTRAL) au 1^{er} janvier 2022. Elle précise la liste des collectivités (ou groupement de collectivités) qui en sont obligatoirement membres ainsi que les conditions d'adhésion pour les membres non obligatoires. Elle fixe également la répartition des missions entre l'autorité organisatrice des mobilités des territoires lyonnais et ses membres et précise les ressources de l'établissement public ainsi que ses dépenses. Enfin, elle prévoit que l'établissement public pourra instituer sur son territoire, en lieu et place de ses membres, un versement destiné au financement des services de mobilité.

Le transfert de la compétence mobilités

La LOM vise à couvrir l'ensemble du territoire national par une autorité organisatrice de la mobilité (AOM) locale. Dans cette perspective ; son article 1^{er} a ouvert la possibilité d'exercer la compétence mobilités aux **communautés de communes**. Celles-ci pouvaient délibérer en ce sens avant le 31 mars 2021. À défaut, la compétence mobilité est exercée par la région sur le territoire de la communauté de communes concernée à compter du 1^{er} juillet.

D'après les services du ministère de la transition écologique, au 15 avril 2021, **sur 918 communautés de communes non AOM, on dénombre 426 délibérations favorables à la prise de compétence d'AOM, contre 256 délibérations défavorables**. Ces données sont renseignées par les préfetures via un outil national élaboré par la DGITM et le Cerema. Les régions Normandie, Bourgogne Franche Comté, Grand Est, Hauts-de-France, Pays de la Loire, Bretagne et Corse affichent à ce jour une tendance favorable, la majorité de leurs communautés de communes ayant délibéré en faveur de la prise de compétence d'AOM.

¹ Décret n° 2020-805 du 29 juin 2020 relatif au versement destiné au financement des services de mobilité.



b) Plusieurs mesures d'application restent attendues

Une mesure d'application prévue au titre II n'a pas été prise : il s'agit de l'arrêté prévu à l'article 19 en vue de définir le **pourcentage de places accessibles aux personnes à mobilité réduite parmi les places de stationnement équipées de dispositifs de recharge pour véhicules électriques**. D'après les services du ministère de la transition écologique : « une première version de l'arrêté a été soumise à consultations courant 2020. Un deuxième tour de concertation va être engagé pour préciser certaines modalités (phasage, cas d'impossibilité technique ou de disproportion manifeste, etc.) ».

3. Mesures d'application sur le titre III : « réussir la révolution des nouvelles mobilités » (articles 25 à 48)

a) Plusieurs mesures réglementaires ont été prises

Huit mesures réglementaires expressément prévues par la loi d'orientation des mobilités ont été prises pour l'application du titre III :

- le décret en Conseil d'État¹ n° 2020-1753 pris pour l'application de l'article 25 (articles L. 1115-1, L. 1115-3 et L. 1115-5 du code des transports)

¹ Décret n° 2020-1753 du 28 décembre 2020 relatif à certaines conditions de mise à disposition des données numériques destinées à faciliter les déplacements.

apporte plusieurs précisions relatives à l'**ouverture des données nécessaires au développement de services numériques de mobilité**. D'une part, il fixe à **500 000 euros de chiffre d'affaires annuel le seuil d'activité en deçà duquel les services de mise en relation facilitant la pratique du covoiturage ne sont pas tenus de fournir l'accès à leur service**. Ensuite, il apporte des précisions sur les modalités de calcul de la compensation financière qui peut être demandée dès lors que la transmission des données à l'utilisateur sollicite le service de fourniture des données au-delà de certains seuils que fixe le décret. Il précise également les conditions d'application de l'article L. 1115-5 du code des transports relatif à la déclaration de conformité aux exigences prévues aux articles 3 à 8 du règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 ;

- un **décret en Conseil d'État** était prévu à l'**article 25** pour préciser les conditions d'application du chapitre III du titre VI du livre II de la première partie du code des transports (« Recours devant l'Autorité de régulation des transports »). Cette mesure est déjà appliquée par le décret n° 2017-107 du 30 janvier 2017¹ ;

- le **décret** n° 2020-679 du 5 juin 2020² publié en application de l'**article 35** définit le seuil de distance applicable en-deçà duquel le montant de l'allocation versée au conducteur par une autorité organisatrice peut excéder les frais pris en considération dans le cadre du partage des frais, et dans la limite de deux déplacements par jour et par conducteur. Ce seuil est fixé à 15 kilomètres en application de l'article 1^{er} du décret ;

- le **décret en Conseil d'État**³ pris pour l'application de l'**article 35** et de l'**article 40** (article L. 3132-1 du code des transports) précise d'une part les conditions dans lesquelles les déplacements réalisés peuvent donner lieu au versement d'une allocation au conducteur qui a proposé un trajet en covoiturage en l'absence de passagers. Le décret indique ainsi que les frais pris en considération *« se composent des frais de dépréciation du véhicule, de réparation et d'entretien, des dépenses de pneumatiques et de consommation de carburant ainsi que des primes d'assurances. [...] Ils comprennent également les frais de péage ainsi, le cas échéant, que les frais de stationnement afférents au déplacement. »* ;

- le **décret**⁴ pris pour l'application de l'**article 44** (articles L. 7342-9 et L. 7342-10 du code des transports) précise les **modalités d'application des dispositions liées à la mise en œuvre de la responsabilité sociale des**

¹ Décret n° 2017-107 du 30 janvier 2017 relatif à la codification du titre VI du livre II de la première partie ainsi que des chapitres IV et V du titre Ier du livre Ier de la troisième partie du code des transports et comportant diverses dispositions en matière de transport public routier de personnes.

² Décret n° 2020-679 du 5 juin 2020 portant définition du seuil de distance applicable aux très courts trajets de covoiturage.

³ Décret n° 2020-678 du 5 juin 2020 relatif à la nature des frais de covoiturage et aux conditions de versement d'une allocation par les autorités organisatrices.

⁴ Décret n° 2020-1284 du 22 octobre 2020 relatif aux modalités d'application de la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

plateformes de mise en relation par voie électronique et de désignation de la juridiction compétente pour connaître en première instance des litiges concernant la conformité de la charte déterminant les conditions et modalités d'exercice de sa responsabilité sociale, définissant ses droits et obligations ainsi que ceux des travailleurs avec lesquels elle est en relation. Le décret détaille à son article 1^{er} les modalités de demande d'homologation de la charte. Il est également précisé que la plateforme porte la décision administrative d'homologation de la charte à la connaissance de chacun des travailleurs avec lesquels elle est liée à la date à laquelle la charte est homologuée, par voie électronique ou par tout autre moyen permettant de conférer date certaine à la réception de cette information ;

- le **décret**¹ pris pour l'application de l'**article 44** détaille les modalités d'application de la section 2 du chapitre II du titre IV du livre III de la septième partie du code du travail relative aux **dispositions particulières s'appliquant aux travailleurs en lien avec des plateformes** définis à l'article L. 7341-1 du code du travail et **exerçant la conduite d'une voiture de transport avec chauffeur ou la livraison de marchandises au moyen d'un véhicule à deux ou trois roues motorisé ou non**. Ce décret précise notamment la procédure applicable au recours dirigé contre une décision relative à une demande d'homologation, ainsi que celle applicable en cas de transmission de question préjudicielle par le conseil de prud'hommes ;

- les **décrets** prévus à l'**article 44** pour l'application des articles L. 7342-3² et L. 7342-4³ du code des transports sont déjà appliquées par le décret n° 2017-774 du 4 mai 2017⁴ relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique ;

- le **décret en Conseil d'État**⁵ n° 2021-201 du 23 février 2021 pris pour l'application de l'**article 45** (article 23 du code de l'artisanat) fixe le **cadre général permettant aux chambres de métiers et de l'artisanat de région de confier, si elles le souhaitent, l'organisation des examens d'accès aux professions de conducteur de taxi, de conducteur de voiture de transport avec chauffeur et de conducteur de véhicule motorisé à deux ou trois roues, à des personnes agréées à cette fin par l'autorité administrative**.

¹ Décret n° 2020-1548 du 9 décembre 2020 relatif à la procédure applicable aux recours et questions préjudicielles portant sur des décisions relatives à l'homologation des chartes de responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

² Afin de définir les conditions dans lesquelles la plateforme prend en charge les frais d'accompagnement et verse au travailleur une indemnité lorsque le travailleur bénéficie, à sa demande, des actions permettant de faire valider les acquis de l'expérience dans le cadre du droit d'accès à la formation professionnelle continue prévu à l'article L6312-2 du code du travail.

³ Pour définir le seuil du chiffre d'affaires réalisé sur la plateforme en deçà duquel l'article L. 7342-2 et les deux premiers alinéas de l'article L. 7342-3 ne sont pas applicables.

⁴ Décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

⁵ Décret n° 2021-201 du 23 février 2021 relatif à l'organisation, par des personnes agréées, des épreuves théoriques et pratiques d'accès aux professions de conducteur de taxi, de conducteur de voiture de transport avec chauffeur et de conducteur de véhicule motorisé à deux ou trois roues.

En outre, des mesures **non expressément prévues par la loi d'orientation des mobilités** ont été publiées :

- le **décret n° 2020-1214** du 18 novembre 2020¹ pris pour l'application de l'**article 35** intègre à la **liste des véhicules à très faibles émissions** au sens de l'article L. 318-1 du code de la route **les véhicules à moteur à deux ou trois roues ou quadricycles à moteur ;**

- le **décret n° 2020-1300** du 26 octobre 2020² pris pour l'application de l'**article 44** (article L. 1326-2 du code des transports), pour préciser les **conditions dans lesquelles les plateformes** mentionnées à l'article L. 1326-1 **communiquent aux travailleurs**, lorsqu'elles leur proposent une prestation, **la distance couverte par cette prestation et le prix minimal garanti dont ils bénéficieront**, déduction faite des frais de commission. L'article 1^{er} du décret précise notamment que l'on entend par « *distance* » : « *la longueur indicative en kilomètres de l'itinéraire routier le plus direct entre l'adresse du lieu de prise en charge de la personne ou de la marchandise à transporter ou les coordonnées GPS de ce lieu, et l'adresse de destination ou ses coordonnées GPS* » et par « *prix minimal garanti* » : « *le montant minimal, exprimé en euros, qui est garanti par la plateforme au travailleur en contrepartie de la prestation de transport effectuée, déduction faite des frais de commission, lorsque la plateforme en prélève. Lorsque la plateforme ne prélève pas de frais de commission au titre de sa prestation d'intermédiation, mais commande une prestation de transport au conducteur, le "prix minimal garanti" est le montant minimal, exprimé en euros, que la plateforme lui garantit s'il exécute cette prestation. La plateforme précise si ce prix minimal inclut ou non la taxe sur la valeur ajoutée due, le cas échéant, par le conducteur au titre de sa prestation de transport.* »

Enfin, **plusieurs mesures d'application (4 ordonnances et 1 décret) prises postérieurement au 31 mars 2021** ne sont donc pas intégrées dans les statistiques relatives au présent bilan de l'application de la loi :

- l'**ordonnance n° 2021-443** du 14 avril 2021³ prise sur le fondement de l'habilitation de l'**article 31** précise le **régime de responsabilité pénale applicable en cas de circulation d'un véhicule à délégation de conduite, soumet les systèmes de conduite automatisée à des conditions d'utilisation**, et précise les **dispositions spécifiques à la sécurité des systèmes de transport routier automatisés**, notamment en matière de

¹ Décret n° 2020-1412 du 18 novembre 2020 portant modification de la liste des véhicules à très faibles émissions au sens de l'article L. 318-1 du code de la route définie à l'article D. 224-15-12 du code de l'environnement.

² Décret n° 2020-1300 du 26 octobre 2020 fixant les conditions dans lesquelles les plateformes de mobilité informent les travailleurs de la distance des courses et du prix minimal garanti pour chaque prestation.

³ Ordonnance n° 2021-443 du 14 avril 2021 relative au régime de responsabilité pénale applicable en cas de circulation d'un véhicule à délégation de conduite et à ses conditions d'utilisation.

responsabilité pénale. Son article 1^{er} détaille ainsi les responsabilités pénales respectives du conducteur et du « système » : lorsque le système est activé, la responsabilité pénale du constructeur du véhicule ou de son mandataire ;

- l'**ordonnance** n° 2021-442 du 14 avril 2021¹, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'**article 32, encadre l'accès aux données des véhicules dans certaines circonstances**. Son article 1^{er} (article L. 1514-1 du code des transports), précise notamment que les données sont **transmises par le constructeur du véhicule terrestre à moteur** ou son mandataire aux **gestionnaires d'infrastructures routières, aux forces de police et de gendarmerie et aux services d'incendie et de secours, aux fins de prévention des accidents, en vue d'apporter des réponses rapides aux risques identifiés, ou d'amélioration de l'intervention en cas d'accident**, dans le cadre exclusif de l'exécution de leurs missions de service public et sous réserve, le cas échéant, de l'acceptation des conditions financières d'accès aux données. Les données transmises, **anonymisées**, sont limitées à celles qui sont **strictement nécessaires** à la détection d'accidents, d'incidents ou de conditions génératrices d'accidents situés dans l'environnement de conduite du véhicule, à l'exclusion des données destinées aux systèmes de communications aux centres d'appels d'urgence ;

- l'**ordonnance** n° 2021-487 du 21 avril 2021² prise sur le fondement de l'habilitation de l'**article 40** vise à **encadrer les activités de mise en relation dans les domaines du transport public routier collectif de personnes à titre occasionnel et du transport public routier de marchandises** ;

- l'**ordonnance** n° 2020-484 du 21 avril 2021, prise sur le fondement de l'habilitation de l'**article 48**³, vise à déterminer les **modalités de représentation des travailleurs indépendants**⁴ recourant pour leur activité aux plateformes de mise en relation par voie électronique et les **conditions d'exercice de cette représentation** ;

- pris en application de l'**article 44** (article L. 1326-3 du code des transports), le **décret** n° 2021-501 du 22 avril 2021⁵ précise les **indicateurs relatifs à la durée d'activité et au revenu d'activité au titre des activités des travailleurs en lien avec la plateforme** mentionnée à l'article L. 1326-1 que cette dernière est tenue de publier sur son site internet de manière loyale, claire et transparente.

¹ Ordonnance n° 2021-442 du 14 avril 2021 relative à l'accès aux données des véhicules.

² Ordonnance n° 2021-487 du 21 avril 2021 relative à l'exercice des activités des plateformes d'intermédiation numérique dans divers secteurs du transport public routier.

³ 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.

⁴ Définis à l'article L. 7341-1 du code du travail.

⁵ Décret n° 2021-501 du 22 avril 2021 relatif aux indicateurs d'activité des travailleurs ayant recours à des plateformes de mise en relation par voie électronique.

b) Plusieurs mesures d'application restent attendues

Plusieurs dispositions législatives pourtant entrées en vigueur sont **inapplicables** faute des **mesures d'application nécessaires** :

- le **décret en Conseil d'État** prévu à l'**article 27** pour l'application de l'article L. 141-13 du code de la voirie routière (**dispositions relatives à l'accessibilité aux personnes handicapées ou à mobilité réduite**). Le ministère de la transition écologique indique qu'un projet en Conseil d'État est en cours de finalisation, et que sa publication est prévue au 2^e trimestre 2021 ;

- à l'**article 28**, un **décret** est prévu pour l'application de l'article L. 1115-9 du code des transports relatif à la **création d'une plateforme unique de réservation à l'intention des personnes handicapées et à mobilité réduite**. Le ministère de la transition écologique indique que le projet de décret est en cours de finalisation, et que sa publication est prévue au 2^e trimestre 2021 ;

- à l'**article 28**, un **décret en Conseil d'État** est nécessaire pour l'application de l'article L. 1115-10 du code des transports relatif au **service numérique multimodal**. D'après les services du ministère, le projet de décret en Conseil d'État est en cours de finalisation. La publication est envisagée au 3^e trimestre 2021 ;

- le **décret en Conseil d'État** prévu à l'**article 40** pour préciser les modalités d'application de l'article L. 3232-1 du code des transports relatif au **cotransportage de colis**, et notamment définir la **nature des frais pris en considération**. D'après les services du ministère, le projet de décret en Conseil d'État est en cours de finalisation. La publication est envisagée au 3^e trimestre 2021 ;

- l'**arrêté** prévu à l'**article 40** pour l'application de l'article L. 3232-1 du code des transports afin de définir le plafond annuel que ne doit pas excéder le montant des contributions financières reçues par un conducteur au titre du partage des frais pour l'exercice de l'activité de cotransportage de colis ;

- le **décret** prévu pour l'application de l'**article 44** afin de **préciser les conditions d'abondement, les seuils et les secteurs d'activité pour lesquels le compte personnel de formation du travailleur est abondé par la plateforme** ;

- le **décret** prévu à l'**article 47** (article L. 7342-7 du code du travail) dont l'objet est de définir le périmètre des données pour lesquels les travailleurs mentionnés à l'article L. 7341-1 du code du travail bénéficie d'un droit d'accès concernant leurs activités propres au sein de la plateforme et permettant de les identifier, ainsi que leurs modalités d'accès, d'extraction et de transmission.

Deux mesures sont attendues pour l'application de dispositions législatives du titre III qui ne sont pas encore entrées en vigueur il s'agit :

- du **décret en Conseil d'État** prévu à l'**article 28** pour l'application de l'article L. 1115-11 du code des transports. Néanmoins, cet article entre en vigueur à compter du 1^{er} juillet 2021 ;

- du **décret en Conseil d'État** prévu pour l'application de l'**article 46** pour détailler les modalités d'application de l'article L. 3120-7 du code des transports relatif à la **base de données nationales sur le transport public particulier de personnes**. Cet article entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2022. Les services du ministère indiquent que le projet de décret en Conseil d'État est en cours d'élaboration, pour une publication prévue au 4^e trimestre 2021.

Ces deux mesures ne sont donc pas comptabilisées comme manquantes dans les statistiques du présent bilan annuel d'application de la loi.

4. Mesures d'application sur le titre IV : « développer des mobilités plus propres et plus actives » (articles 49 à 97)

a) Plusieurs mesures d'application ont été prises

Deux ordonnances ont été prises sur le fondement des habilitations prévues à l'**article 95**.

- L'ordonnance n° 2020-700 du 10 juin 2020¹ modifie la partie législative du code de l'environnement et insère une section 3 « Surveillance des émissions polluantes des moteurs des engins mobiles non routiers », après la section 2 du titre II du livre II.

La sous-section 1 de l'ordonnance précise notamment que la surveillance du marché des moteurs à combustion interne installés ou destinés à être installés sur des engins mobiles non routiers est assurée **par l'autorité chargée de la surveillance du marché des véhicules et des moteurs prévue à l'article L. 329-3 du code de la route**. Cette autorité est chargée d'effectuer le contrôle de la conformité des émissions des gaz polluants et des particules polluantes des moteurs à combustion interne installés ou destinés à être installés sur des engins mobiles non routiers mis à disposition sur le territoire national au regard : de la réglementation nationale applicable en matière de réception et du règlement (UE) 2016/1628 du Parlement européen et du Conseil du 14 septembre 2016 relatif aux exigences concernant les limites d'émissions pour les gaz polluants et les particules polluantes et la réception par type

¹ Ordonnance n° 2020-700 du 10 juin 2020 relative à la surveillance des émissions des gaz polluants et des particules polluantes des moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers.

pour les moteurs à combustion interne destinés aux engins mobiles non routiers, ainsi que les actes délégués et d'exécution adoptés pour son application.

La sous-section 4 prévoit les **mesures consécutives aux contrôles**. Elle détaille les **mesures et sanctions administratives** que l'autorité administrative chargée de la surveillance peut appliquer en cas de non-conformité. L'échelle des sanctions comprend diverses mesures allant de l'avertissement jusqu'au prononcé d'une amende administrative d'un montant maximal de 300 000 euros par produit concerné.

- L'**ordonnance** n° 2020-701 du 10 juin 2020¹ précise le dispositif de recherche, de constatation et de sanction applicable aux activités de surveillance des véhicules à moteur.

Seize mesures réglementaires ont été prises pour l'application du titre IV de la loi :

- l'**article 51** prévoit un **décret** pour fixer les **conditions dans lesquelles le maire peut**, par arrêté motivé, **fixer des règles dérogatoires à celles prévues par le code de la route pour la circulation des engins de déplacement personnel sur tout ou partie des voies sur lesquelles il exerce son pouvoir de police ainsi que sur leurs dépendances**. Le **décret en Conseil d'État** n° 2019-1082 du 23 octobre 2019² définit les caractéristiques techniques et les conditions de circulation des engins de déplacement personnel ;

- en application de l'**article 53** (article L. 1271-5 du code des transports), le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1439 du 23 novembre 2020 relatif à l'**identification des cycles** précise les obligations faites aux commerçants, aux propriétaires de cycles et aux professionnels qui exercent des activités de destruction ou de préparation en vue du réemploi ou de la réutilisation des cycles, ainsi que les conditions d'agrément par l'État des personnes morales susceptibles de mettre en œuvre des dispositifs d'identification des cycles. Son article 1^{er} prévoit notamment une **obligation d'identification de tout cycle vendu par un commerçant à compter du 1^{er} janvier 2021**. Il prévoit également que lorsqu'un cycle identifié est cédé, son propriétaire, lorsqu'il n'est pas un commerçant ni un professionnel de la préparation en vue du réemploi ou de la réutilisation, en fait la déclaration auprès de l'opérateur agréé ayant fourni l'identifiant et communique au cessionnaire les informations lui permettant d'accéder au fichier de cet opérateur pour qu'il puisse y enregistrer les données le concernant ;

¹ Ordonnance n° 2020-701 du 10 juin 2020 relative à la surveillance du marché des véhicules à moteur.

² Décret n° 2019-1082 du 23 octobre 2019 relatif à la réglementation des engins de déplacement personnel.

- le **décret** n° 2021-41 du 19 janvier 2021¹ pris pour l'application de l'**article 53** (article L. 1272-5 du code des transports) pour définir le **nombre minimal d'emplacements vélo non démontés à prévoir dans les gares en fonction des matériels concernés et services auxquels ils sont affectés**. Le décret prévoit que ce nombre minimal est fixé à :

- **8 emplacements vélos** si le service est librement organisé (SLO) ;
- **8 emplacements vélos** si le service est d'intérêt national ;
- **un nombre correspondant à 2 % du nombre total de places assises fixes**, hors strapontins, disponibles à bord, si le service est d'intérêt régional. Ce nombre minimum, arrondi à l'unité entière la plus proche, ne peut être inférieur à 4 et n'est pas supérieur à 8 ;
- **8 emplacements vélos** si le service d'intérêt régional est organisé en adaptant les conditions d'exploitation d'un SLO ou exploité avec du matériel roulant habituellement affecté à des SLO ;
- **un nombre correspondant à 1 % du nombre total de places assises fixes**, hors strapontins, disponibles à bord, si le service est organisé par Ile-de-France Mobilités. Ce nombre minimum, arrondi à l'unité entière la plus proche, ne peut être inférieur à 4 et n'est pas supérieur à 8 ;

- le **décret** n° 2021-190 du 20 février 2021 pris pour l'application de l'**article 53** (article L. 1272-6 du code des transports) relatif au transport de vélos non démontés dans les autocars utilisés par les entreprises de transport public routier de personnes établies sur le territoire national. Son article 1^{er} prévoit que les **autocars neufs** utilisés pour des **services routiers librement organisés** sont équipés, à leur mise en service, d'un **système pour transporter au minimum cinq vélos non démontés** ;

- pris pour l'application de l'**article 55** (article L. 313-1 du code de la route), le **décret** n° 2020-1396 du 17 novembre 2020² prévoit que **les véhicules dont le poids autorisé en charge excède 3,5 tonnes³ doivent porter**, visible sur les côtés ainsi qu'à l'arrière du véhicule, **une signalisation matérialisant la position des angles morts**. Il est précisé que le fait, pour tout conducteur, de contrevenir à l'obligation de signalisation imposée par le présent article et aux dispositions prises pour son application est puni de l'amende prévue pour les contraventions de la quatrième classe ;

¹ Décret n° 2021-41 du 19 janvier 2021 relatif à l'emport de vélos non démontés à bord des trains de voyageurs.

² Décret n° 2020-1396 du 17 novembre 2020 relatif à la signalisation matérialisant les angles morts sur les véhicules dont le poids total autorisé en charge excède 3,5 tonnes.

³ À l'exception des véhicules agricoles et forestiers, d'une part, et des engins de service hivernal et des véhicules d'intervention des services gestionnaires des autoroutes ou routes à deux chaussées séparées tels que définis respectivement aux points 5.6.1 et 6.6 de l'article R. 311-1 du code de la route.

- l'arrêté du 22 décembre 2020¹ pris pour l'application de l'article 60 porte approbation du **schéma national des véloroutes**.

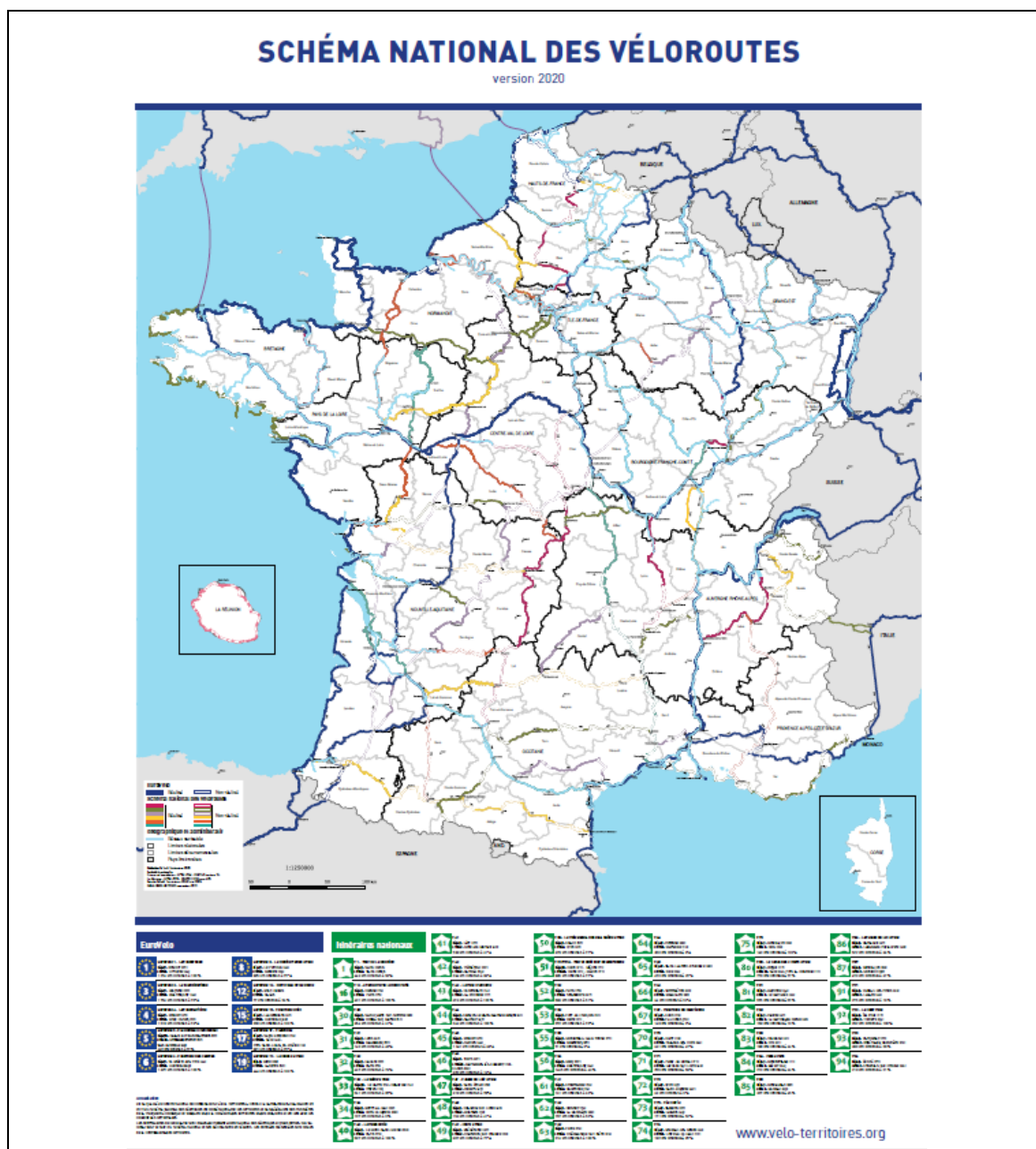
Schéma national des véloroutes

L'article L. 1212-3-4 du code des transports, créé par l'article 60 de la loi d'orientation des mobilités - lui-même **inséré à l'initiative du rapporteur M. Didier Mandelli** - prévoit que **le schéma national des véloroutes définit le réseau structurant de véloroutes sur le territoire national, y compris outre-mer, en s'appuyant sur les schémas régionaux lorsqu'ils existent**. Il détermine les conditions dans lesquelles ce réseau est rendu continu.

Les véloroutes sont définies à l'article L 154-1 du code des transports comme des itinéraires continus destinés à faciliter la circulation des cyclistes sur de moyennes et longues distances.

L'arrêté du 22 décembre 2020 approuve le schéma national des véloroutes illustré ci-dessous :

¹ Arrêté du 22 décembre 2020 portant approbation du schéma national des Véloroutes.



- le **décret** n° 2020-1696 du 23 décembre 2020¹ pris pour l'application de l'**article 64** (article L. 111-3-3 du code de la construction et de l'habitation) fixe les **caractéristiques minimales des dispositifs d'alimentation et de sécurité des installations de recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables** ;

- le **décret** n° 2020-1270 du 24 décembre 2020², pris pour l'application de l'**article 69** (articles L. 111-3-8 et L. 111-3-9 du code de la construction et

¹ Décret n° 2020-1696 du 23 décembre 2020 relatif aux caractéristiques minimales des dispositifs d'alimentation et de sécurité des installations de recharge des véhicules électriques et hybrides rechargeables.

² Décret n° 2020-1720 du 24 décembre 2020 pris pour l'application des articles L. 111-3-8 et L. 111-3-9 du code de la construction et de l'habitation.

de l'habitat) définit les **modalités pratiques relatives à l'équipement des places de stationnement d'installations dédiées à la recharge de véhicules électriques et hybrides rechargeables par le locataire, l'occupant de bonne foi ou le copropriétaire d'une place de stationnement**. Il précise les différentes étapes de la procédure ;

- le **décret n° 2020-789** du 27 juin décret¹ (article L. 453-1 du code de l'énergie) pris pour l'application de **l'article 71** définit les **conditions dans lesquelles une station de ravitaillement en gaz naturel comprimé** créée après la publication de la LOM peut être **raccordée au réseau de transport** ;

- à **l'article 76**, il est précisé que les véhicules à faibles émissions au sens de l'article L. 224-7 relatif au renouvellement des flottes automobiles de l'État et ses établissements publics et des collectivités territoriales et de leurs groupements sont les véhicules produisant de faibles niveaux d'émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, fixés en référence à des critères définis par **décret**. L'article 1^{er} du décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017² précise qu'**une voiture particulière ou une camionnette est un véhicule à faibles niveaux d'émissions si ses émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques sont inférieures ou égales à 60 grammes par kilomètre pour les émissions de dioxyde carbone**. L'article 1^{er} précise qu'une voiture particulière ou une camionnette est un véhicule à très faibles émissions si sa source d'énergie est l'électricité, l'hydrogène, hydrogène, l'hydrogène-électricité (hybride rechargeable) ou l'hydrogène-électricité (hybride non rechargeable ; air comprimé) ;

- à **l'article 79**, le décret n° 2020-1726 du 29 décembre 2020³ précise les conditions dans lesquelles les personnes redevables des obligations prévues aux articles L. 224-7 à L. 224-10 du code de l'environnement rendent annuellement compte du respect de leurs obligations en matière de renouvellement annuel de leur flotte. Ce décret précise que pour rendre annuellement compte du respect de leurs obligations, **les personnes redevables de ces obligations mettent à disposition les données relatives aux renouvellements de leur parc de véhicules permettant la détermination des pourcentages de véhicules à faibles et à très faibles émissions qu'ils comportent**. Ces données, dont la liste et le format sont fixés par arrêté des ministres chargés de l'environnement et des transports, sont mises à la disposition du public gratuitement, en consultation ou en téléchargement,

¹ Décret n° 2020-789 du 27 juin 2020 fixant les conditions de dérogation des stations de ravitaillement en gaz naturel comprimé à la priorité de raccordement au réseau de distribution de gaz naturel.

² Décret n° 2017-24 du 11 janvier 2017 pris pour l'application des articles L. 224-7 du code de l'environnement et L. 318-1 du code de la route définissant les critères caractérisant les véhicules à faibles et très faibles niveaux d'émissions de moins de 3,5 tonnes.

³ Décret n° 2020-1726 du 29 décembre 2020 relatif au suivi et à la publication du pourcentage de véhicules à faibles et à très faibles émissions parmi les véhicules ayant fait l'objet d'un renouvellement de parc conformément aux dispositions applicables à certaines personnes, pris pour l'application de l'article 79 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

sur le site de la plateforme ouverte des données publiques françaises (www.data.gouv.fr) sous licence ouverte permettant la réutilisation libre de ces données ;

- **trois décrets** ont été publiés pour l'application de l'**article 82** (article L. 3261-1 du code du travail) relatif au **forfait mobilités durables**. Ces trois décrets portent respectivement sur les modalités dans lesquelles les dispositions du chapitre Ier du titre VI du livre II de la troisième partie du code du travail s'appliquent à la **fonction publique de l'État**¹, à la **fonction publique territoriale**² et aux **établissements publics de santé, sociaux et médico-sociaux**³ ;

- le **décret n° 2020-541** du 9 mai 2020⁴, pris pour l'application de l'**article 82**, précise les **conditions d'application du « forfait mobilités durables »** consistant en la prise en charge par l'employeur des frais engagés par ses salariés se déplaçant entre leur résidence habituelle et leur lieu de travail avec leur cycle ou cycle à pédalage assisté personnel ou en tant que conducteur ou passager en covoiturage, ou en transports publics de personnes (à l'exception des frais d'abonnement des transports publics), ou à l'aide d'autres services de mobilité partagée. Il définit ces autres services de mobilité partagée. Il prend en compte l'élargissement de la prise en charge des frais de transports personnels aux véhicules à alimentation hydrogène.

- le **décret n° 2020-1138** du 16 septembre 2020⁵ pris pour l'application de l'**article 86** précise d'une part les **critères permettant de déterminer les territoires où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière** et d'autre part les **critères permettant de déterminer les territoires où les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière et que les transports terrestres sont à l'origine d'une part prépondérante des dépassements**, afin de définir les conditions d'instauration d'une **zone à faibles émissions**.

Les zones à faibles émissions

L'**article 86** de la loi d'orientation des mobilités prévoit la **mise en place obligatoire de zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) avant le 31 décembre 2020** dans les **agglomérations qui connaissent des dépassements chroniques des normes de qualité de l'air**.

¹ Décret n° 2020-543 du 9 mai 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique de l'État.

² Décret n° 2020-1547 du 9 décembre 2020 relatif au versement du « forfait mobilités durables » dans la fonction publique territoriale.

³ 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.

⁴ Décret n° 2020-541 du 9 mai 2020 relatif au « forfait mobilités durables ».

⁵ Décret n° 2020-1138 du 16 septembre 2020 relatif au non-respect de manière régulière des normes de la qualité de l'air donnant lieu à une obligation d'instauration d'une zone à faibles émissions mobilité.

Sept agglomérations sont concernées par cette obligation (Métropole d'Aix-Marseille-Provence, métropole Nice-Côte d'Azur, métropole Toulon-Provence-Méditerranée, Toulouse Métropole, Montpellier-Méditerranée Métropole, eurométropole de Strasbourg et métropole Rouen-Normandie) qui s'ajoutent aux quatre collectivités ou groupements de collectivités qui avaient déjà mis en œuvre ce dispositif (Métropole de Lyon, Grenoble-Alpes-Métropole, ville de Paris et métropole du Grand Paris).

Des ZFE-m peuvent également être créées dans les agglomérations et dans les zones pour lesquelles un plan de protection de l'atmosphère est adopté, en cours d'élaboration ou en cours de révision, par le maire ou par le président d'un EPCI à fiscalité propre lorsque celui-ci dispose du pouvoir de police de la circulation, sur tout ou partie du territoire de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale.

Les ZFE sont créées par un **arrêté local qui fixe les mesures de restriction de circulation et détermine les catégories de véhicules concernés**. En outre, les véhicules circulant dans une ZFE-m font l'objet d'une identification fondée sur leur contribution à la limitation de la pollution atmosphérique prévue à l'article L. 318-1 du code de la route, communément appelée vignette Crit'air.

Les **restrictions de circulation** mise en place par ces ZFE-m peuvent être **contrôlées** de plusieurs manières, la première étant la **constatation sur site**. La loi d'orientation des mobilités a également autorisé (article L. 2213-4-2 du code général des collectivités territoriales) la **mise en place**, au regard du grand nombre de véhicules concernés et de la vaste superficie de certaines ZFE-m, de **dispositifs de contrôle automatisé des données signalétiques des véhicules**, sous le contrôle des services de police et de gendarmerie nationales ou des services de police municipale des communes concernées. L'usage de cet outil automatisé est soumis à plusieurs conditions, et devrait, selon le ministère de la transition écologique, **être opérationnel d'ici 2022**. Le régime de sanction prévoit des contraventions de troisième ou quatrième classe, selon la catégorie du véhicule ; l'infraction peut également mener à l'immobilisation du véhicule.

La commission regrette que, alors même qu'il est question d'étendre les ZFE-m aux agglomérations de plus de 150 000 habitants et de prévoir des plans de restriction de circulation¹, le dispositif de lecture automatisé des plaques d'immatriculation, nécessaire pour contrôler le respect des mesures édictées, ne soit pas opérationnel.

b) Plusieurs mesures d'application restent à prendre

L'ordonnance prévue à l'**article 74** afin de transposer les dispositions de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie n'a pas été publiée au 31 mars 2021. Le délai prévu par l'habilitation est de **24 mois** à compter de la publication de la LOM. Ce délai a été prolongé de 4 mois en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence

¹ Article 27 du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Les services du ministère de la transition écologique indiquent que le projet d'ordonnance est en cours d'élaboration, dans l'objectif d'une publication au quatrième semestre 2021.

L'ordonnance prévue à l'**article 83** et visant à **définir les conditions de la prise en charge par l'employeur des frais de transport** mentionnés à la section 3 du chapitre I^{er} du titre VI du livre II de la troisième partie du code du travail, au regard d'un **bilan effectué dix-huit** mois après la promulgation de la loi. Le délai prévu par l'habilitation est de **24 mois** à compter de la publication de la LOM. Ce délai a été prolongé de 4 mois, en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19. Le ministère de la transition écologique indique que : « *l'opportunité de recourir à une ordonnance sera évaluée sur la base du bilan à réaliser et du baromètre du forfait mobilités durables qui a été lancé en janvier 2021.* »

Le forfait mobilités durables

Mis en place par l'**article 82** de la LOM, le forfait mobilités durables (FMD) est un **dispositif financier de soutien aux salariés du secteur privé et agents publics pour leurs déplacements domicile-travail.**

1) Dans le secteur privé

Il s'agit d'une **aide facultative** exonérée d'impôts et de cotisations sociales **jusqu'à 500 euros par an par salarié**, et **cumulable avec le remboursement des abonnements de transport en commun** (ou de services publics de location de vélos). En cas de cumul, l'avantage fiscal résultant des 2 aides ne peut dépasser le montant maximum entre 500 €/an et le montant du remboursement de l'abonnement de transport en commun. La LOM avait acté un montant de 400€ ; la dernière loi de finances a relevé ce seuil à 500 €.

Les **modalités** (montant et critères d'attribution de la prise en charge des frais) sont **déterminées par accord d'entreprise ou interentreprises** ou, à défaut, par **accord de branche**. En l'absence d'accord, l'employeur peut prévoir cette prise en charge par décision unilatérale, après consultation du comité social et économique s'il existe. Lorsque l'employeur décide de prendre en charge le FMD, il doit en faire bénéficier, selon les mêmes modalités, l'ensemble des salariés entrant dans le champ d'application.

Les modes de transport pouvant donner lieu au versement du forfait sont le **vélo et le vélo à assistance électrique**, le **covoiturage** (conducteur ou passager), les **engins de déplacement personnels en location ou en libre-service** (comme les scooters et trottinettes électriques en free floating), **autopartage** avec des **véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogènes** et titres de **transports en commun** (hors abonnement). À partir du 1^{er} janvier 2022, les engins de déplacement personnels motorisés en propriété seront inclus dans le FMD.

L'employeur peut également rembourser les **frais de carburant** (200 euros maximum) ou les frais exposés pour l'alimentation de véhicules électriques, hybrides rechargeables ou hydrogène (500 euros maximum). Le remboursement de

ces frais est également cumulable avec le FMD dans la limite de 500 euros par an par salarié.

2) *Dans le secteur public*

Le dispositif, **ouvert aux trois fonctions publiques**, est un peu différent.

Le FMD indemnise l'utilisation, **au moins 100 jours par an**, du vélo ou du covoiturage (passager ou conducteur) pour les déplacements domicile-travail, à hauteur de 200 euros par an par agent. Il n'est pas cumulable avec le remboursement des abonnements de transport en commun.

Au cours d'une même année, l'agent peut alternativement utiliser le vélo ou le covoiturage pour atteindre le nombre minimal de jours d'utilisation.

Dans la fonction publique territoriale, les modalités d'octroi du FMD sont définies par l'organe délibérant de la collectivité, de son groupement ou de son établissement public, dans les conditions prévues par la réglementation.

Source : ministère de la transition écologique

Les résultats du « Baromètre Forfait Mobilités Durables »

Publiés en avril 2021, les résultats du Baromètre Forfait Mobilités Durables font l'état des lieux du déploiement du FMD auprès des employeurs français.

Au total, **20 % des 1 047 organisations ayant répondu** ont déployé le FMD. D'après 18 % d'entre eux, il existe un manque de compréhension et d'informations sur le sujet.

Le **plafond moyen choisi par les acteurs privés est de 400 euros** (et 25 % des organisations privées ont choisi un plafond supérieur à 400 euros).

Les **principaux freins** relevés à la mise en place du FMD sont l'enveloppe budgétaire et le blocage de la direction.

Source : ministère chargé des transports, Ademe, viaID, ekodev, « Baromètre Forfait Mobilités Durables - Présentation des résultats - avril 2021 ».

En outre, des dispositions législatives pourtant entrées en vigueur sont **inapplicables** faute des **mesures d'application nécessaires** :

- à l'**article 53** (article L. 1272-2 du code des transports), un **décret doit lister les gares** de voyageurs dont SNCF Mobilités assure la gestion ainsi que les gares du réseau express régional et les gares dont la RATP est propriétaire **soumises à l'obligation d'équipement de stationnements sécurisés pour les vélos** ;

- à l'**article 53** (article L. 1272-1 du code des transports), un **décret** est prévu pour **préciser le nombre et les caractéristiques des équipements de stationnement sécurisés des vélos dans les gares** ;

- à l'**article 58** (article L. 3114-2 du code des transports), le **décret** prévu pour définir les **conditions de pré-signalisation des arrêts accueillants des transports scolaires hors agglomération** ;

- à l'**article 64**, le **décret** fixant les modalités d'application de l'article L. 111-3-10 du code de la construction et de l'habitation et notamment le **nombre minimal de places selon la catégorie et la taille des bâtiments ainsi que la nature des dispositifs de sécurisation adaptée au risque des places de stationnement** ;

- à l'**article 67** (article L. 641-4-2 du code de l'énergie), **deux décrets en Conseil d'État** sont prévus, respectivement pour préciser les modalités selon lesquelles les aménageurs d'une infrastructure de recharge ou de ravitaillement en carburants alternatifs ouverte au public garantissent l'interopérabilité de l'infrastructure **pour l'itinérance de la recharge ou du ravitaillement** et définir les conditions dans lesquelles le non-respect de ces obligations est passible d'une amende administrative ;

- à l'**article 67** (article L. 641-4-2 du code de l'énergie), un **décret** est prévu pour préciser les **dispositions relatives à la création, à la configuration, à l'installation et à l'approvisionnement des infrastructures**

de recharge ou de ravitaillement en carburants alternatifs ainsi qu'à l'exploitation, aux modalités d'accès aux services et à l'utilisation des infrastructures de recharge ou de ravitaillement en carburants alternatifs ouvertes au public ;

- à l'article 67 (article L. 641-5-1 du code de l'énergie), une **mesure réglementaire** est prévue pour définir les **règles techniques d'utilisation et les caractéristiques des carburants alternatifs** ;

- à l'article 67 (article L. 334-6), **deux décrets** sont prévus, respectivement pour préciser les modalités selon lesquelles l'installation, l'exploitation et la configuration des infrastructures de recharge électrique garantissent une **gestion économe et efficace de l'énergie**, en permettant notamment le pilotage de la recharge et préciser les modalités de gestion de l'énergie lors de la recharge, y compris son éventuelle restitution au réseau, ainsi que les conditions dans lesquelles les véhicules électriques ou hybrides rechargeables neufs permettent cette restitution ;

- à l'article 68, un **décret en Conseil d'État** est prévu pour définir les conditions d'application de l'article L. 334-7 du code de l'énergie relatif au **schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables**, notamment le contenu de ce schéma ;

- toujours à l'article 68, un **décret** est prévu pour préciser les modalités d'application de l'article L. 334-8 du code de l'énergie relatif aux **modalités de collecte et d'exploitation des informations** transmises pour l'élaboration du schéma directeur de développement des infrastructures de recharges ouvertes au public pour les véhicules électriques et les véhicules hybrides rechargeables ;

- **8 mesures réglementaires d'application** (6 décrets en Conseil d'État, 2 décrets, 1 arrêté) sont attendues pour l'application de l'article 71 relatif au **développement du gaz et du biogaz dans les transports** ;

- à l'article 75, un **décret** doit définir les conditions d'application de l'article L. 328-1 du code de la route en vertu duquel **toute publicité en faveur de véhicules terrestres à moteur est obligatoirement accompagnée d'un message promotionnel encourageant l'usage des mobilités actives ou partagées ou des transports en commun** ;

- à l'article 82, un **décret en Conseil d'État** doit fixer les modalités d'application du titre Ier du livre II de la première partie du code des transports, notamment les mentions obligatoires attachées aux titres-mobilité et les modalités d'accessibilité de ces mentions, les conditions d'utilisation et de remboursement de ces titres ; les règles de fonctionnement des comptes bancaires spécialement affectés à l'émission et à l'utilisation des titres mobilité et les conditions du contrôle de la gestion des fonds mentionnées à l'article L. 3261 7 du code du travail ;

- à l'**article 90**, l'arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'environnement et du logement précisant les **modalités d'évaluation des nuisances sonores des transports ferroviaires**. D'après les services du ministère de la transition écologique : « *Sur la base des travaux réalisés par le CEREMA et des échanges entre experts, un premier avis intermédiaire du Conseil national du bruit, rendu en octobre 2020, préconisait notamment une liste d'indicateurs à étudier en priorité pour évaluer les pics de bruit et recommandait de distinguer différentes situations d'exposition à ces nuisances. Un deuxième avis devrait être présenté en juin 2021 : il devrait proposer les indicateurs appropriés prenant davantage en compte les nuisances des riverains. [...] À l'appui de ces travaux, les arrêtés attendus devraient voir le jour au premier semestre 2021.* » ;

- à l'**article 91**, l'arrêté conjoint des ministres chargés des transports, de l'environnement et du logement pour préciser les **modalités d'évaluation et de mesure des nuisances vibratoires**. Les services du ministère de la transition écologique indiquent que : « *Concernant les vibrations, le [Conseil national du bruit] doit également examiner les propositions du CEREMA, en particulier à propos des recommandations pour les équipements sensibles et l'endommagement des structures. Les travaux seront poursuivis sur les autres composants (bruit solidien, gêne tactile) courant 2021. Les résultats sont également attendus pour 2022.* » ;

- à l'**article 92**, le décret en Conseil d'État prévu pour fixer la procédure pour l'expérimentation de la constatation des niveaux d'émissions sonores des véhicules par des appareils de contrôle automatique fixes et mobiles. Cette expérimentation est de deux ans.

En outre, le Gouvernement n'a pas remis au Parlement plusieurs rapports prévus au titre IV :

- le rapport mentionné à l'**article 56** sur la **progression du marquage des vélos et sur l'évolution des vols de vélos** ;

- le rapport mentionné à l'**article 81** sur la décarbonation et la réduction des émissions polluantes dans les secteurs du transport aérien et du transport maritime. Les services du ministère de la transition écologique a indiqué qu'une mission du CGEDD avait été effectuée sur le sujet et précisé que : « *le rapport au Parlement doit également tenir compte des travaux dans le cadre du projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.* »

À l'article 77, un décret en Conseil d'État est prévu pour déterminer les conditions d'application de l'article L.224-10 du code de l'environnement relatif à l'obligation d'acquérir des véhicules à faibles émissions lors du renouvellement des flottes des entreprises. Néanmoins, cet article doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2022. Cette mesure d'application n'est donc pas comptabilisée comme manquante au 31 mars 2021.

Deux décrets d'application sont également attendus à l'article 78, dont l'entrée en vigueur est prévue le 1^{er} janvier 2022. Ces décrets doivent respectivement fixer :

- le seuil du nombre de conducteurs au-delà duquel les centrales de réservation mentionnées à l'article L. 3142-1 du code des transports s'assurent qu'une part minimale, croissante dans le temps, des véhicules utilisés dans le cadre de la mise en relation qu'elles assurent sont des véhicules à faibles émissions ;

- les modalités d'application de l'article L. 224-11 du code de l'environnement, notamment la part minimale de véhicules à faibles émissions parmi les véhicules utilisés dans le cadre de la mise en relation ainsi que l'évolution de cette part minimale.

5. Mesures d'application sur le titre V : « simplification et mesures diverses » (articles 98 à 189)

a) Plusieurs mesures d'application ont été prises

(1) Le Gouvernement a publié plusieurs ordonnances qui étaient attendues

Plusieurs **ordonnances** ont été publiées sur le fondement des habilitations prévues au titre V.

L'ordonnance n° 2020-773 du 24 juin 2020¹ a été publiée pour l'application de l'article 98. Dans le cadre de la **refonte du cadre juridique en vigueur concernant les fourrières automobiles**, avec notamment la création d'un système d'information national des fourrières automobiles, cette ordonnance prévoit, à son article 1^{er}, de **remplacer la procédure de classement faisant intervenir un expert en automobile**, qui détermine si le véhicule sera vendu ou détruit s'il est abandonné en fourrière, **par une procédure de classement automatisé des véhicules permettant d'améliorer la procédure de vente des véhicules abandonnés par le service des domaines**.

¹ Ordonnance n° 2020-773 du 24 juin 2020 relative aux fourrières automobiles.

L'ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020¹ a été publiée pour l'application de l'**article 119**. Cette ordonnance réorganise des dispositions du code des transports relatives à la **sûreté dans les transports**. Elle identifie notamment, dans un nouveau chapitre du code des transports, la répartition des rôles entre les différentes parties prenantes à la sûreté des transports.

L'ordonnance n° 2021-206 du 24 février 2021² a été publiée pour l'application de l'**article 128**. Cette ordonnance vise à adapter le droit national afin de tirer les conséquences de l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles et abrogeant la directive 2000/9/CE. Elle a également pour objet de simplifier les règles relatives aux **remontées mécaniques** afin qu'elles soient strictement adaptées et proportionnées aux enjeux de mise en sécurité des installations.

Parmi les treize habilitations prévues à l'article 135 de la LOM, sept ont donné lieu à la publication d'une ordonnance à la date du 31 mars 2021, ce qui est un progrès. Le précédent rapport d'application des lois, ne faisait en effet état que d'une seule ordonnance publiée (l'ordonnance n° 2020-234 du 11 mars 2020 modifiant le champ d'application du permis d'armement et du régime des fouilles de sûreté des navires). **Entre le 31 mars 2020 et le 31 mars 2021, six ordonnances prévues à l'article 135 ont donc été prises :**

Quatre ordonnances prévues au 3° du III de cet article :

- **L'ordonnance n° 2020-599 du 20 mai 2020 portant mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche et d'amendements à la convention du travail maritime** : prise sur le fondement des *d* et *e* du 3°, cette ordonnance a vocation, d'une part, à assurer la transposition de la directive (UE) 2017/159 du Conseil du 19 décembre 2016 portant mise en œuvre de l'accord relatif à la mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail et la directive (UE) 2018/131 et, d'autre part, à mettre en œuvre les amendements à la convention du travail maritime de 2014 s'appliquant aux navires autres que de pêche.

Cette ordonnance prévoit la mise en œuvre de la convention sur le travail de la pêche de 2007, en ce qui concerne les mentions que doit comporter le contrat d'engagement maritime et la durée de repos quotidienne. Il importe de noter qu'elle ne transpose pas en droit interne la disposition, prévue à l'article 6 de la directive (UE) 2017/159, selon laquelle le travail de nuit, en principe interdit aux jeunes travailleurs de moins de 18 ans, couvre une période de « *neuf heures consécutives* ». En application du

¹ Ordonnance n° 2020-934 du 29 juillet 2020 portant réorganisation des dispositions du code des transports relatives à la sûreté dans les transports.

² Ordonnance n° 2021-206 du 24 février 2021 relative aux installations à câbles prise en application de l'article 128 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

code des transports, le travail de nuit s'étend toujours sur une période de 22 h à 6 h (article L. 5544-27), couvrant donc seulement huit heures consécutives. Le Gouvernement a proposé de remédier à cette lacune de transposition, un projet de loi¹ déposé à cet effet en Conseil des ministres le 14 avril dernier devant être examiné en première lecture par le Sénat le 19 mai prochain.

Par ailleurs, le chapitre III de l'ordonnance, consacré à l'obligation des armateurs autres que de pêche de souscrire des garanties financières en faveur des gens de mer, comprend des dispositions réglementaires attendues depuis 2013, en application de l'article 25 de la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Cette ordonnance introduit un article L. 5533-5 dans le code des transports, qui dispose que « *l'armateur d'un navire autre que de pêche souscrit une garantie financière afin d'assurer le versement aux gens de mer des indemnités dues, en cas de décès ou d'incapacité de longue durée résultant d'un accident du travail, d'une maladie professionnelle ou de la réalisation d'un risque professionnel* ». Elle prévoit également qu'un certificat attestant de la garantie financière est détenu à bord du navire, en renvoyant à un décret pour déterminer les informations qu'il contient. Un article L. 5533-15 prévoit également une garantie financière en cas d'abandon, accompagnée d'un certificat dont le contenu est également déterminé par décret en Conseil d'État. Enfin, elle renvoie à un décret en Conseil d'État pour la détermination des conditions d'application de ces garanties aux navires de pêche.

Un décret a été publié pour définir les modalités de la garantie financière pour les gens de mer sur les navires autres que de pêche (**décret n° 2020-704 du 10 juin 2020 relatif aux garanties financières en cas de décès et d'incapacité de longue durée et en cas d'abandon des gens de mer**). Toutefois, aucun texte d'application n'a à ce jour avoir été pris pour les navires de pêche.

• **L'ordonnance n° 2021-77 du 27 janvier 2021 modifiant les dispositions du code des transports relatives aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer** : prise sur le fondement du e du 3°, cette ordonnance vise à préciser les activités que peuvent exercer les services privés de recrutement et de placement des gens de mer et à encadrer le recours à cette pratique.

Par exemple, elle réécrit la sous-section du code des transports² consacrée aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer afin de mieux encadrer la mise à disposition de gens de mer par une entreprise de travail maritime, en prévoyant par exemple que celle-ci fait l'objet d'un contrat de mise à disposition ou d'un contrat d'engagement et en

¹ *Projet de loi n° 535 (2020-2021) 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.*

² *Sous-section 1 de la section 2 du chapitre VI du titre IV du livre V de la cinquième partie.*

précisant les activités que peuvent exercer ces services (mise à disposition à but lucratif de gens de mer par les entreprises de travail maritime, mise à disposition de gens de mer par les entreprises de travail temporaire et placement des gens de mer).

Cette ordonnance précise également les obligations auxquelles sont soumis les services privés de recrutement et de placement des gens de mer et les armateurs recourant à ces services et prévoit un régime de sanction pour les services privés de recrutement et de placement des gens de mer ne respectant pas ces obligations.

• **L'ordonnance n° 2021-266 du 10 mars 2021 portant application de la convention conclue à Nairobi sur l'enlèvement des épaves** : prise sur le fondement du *a* du 3°, cette ordonnance vise à appliquer certaines dispositions de la convention de Nairobi, adoptée le 18 mai 2007 nécessitant d'être introduites en droit français.

Cette ordonnance modifie le code de l'environnement afin de prévoir la possibilité de mettre en demeure le propriétaire ou l'exploitant du navire de prendre les mesures nécessaires pour faire cesser un danger (y compris pour les navires ayant à leur bord des substances nocives ou dangereuses ou des hydrocarbures) et l'obligation d'assurance prévue par la convention, afin de pouvoir en sanctionner le non-respect. Elle prévoit également des outils juridiques à destination de l'État pour mettre fin au danger représenté par une cargaison tombée en mer ou un navire en difficulté, y compris lorsque ce navire est réduit à l'état d'épave.

• **L'ordonnance n° 2021-267 du 10 mars 2021 relative aux sanctions des infractions aux interdictions de rejets polluants des navires prévues par le Recueil sur la navigation polaire et aux sanctions de la méconnaissance des obligations de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime prévues par le règlement (UE) 2015/757 du 29 avril 2015** : prise sur le fondement du *b* du 3°, cette ordonnance a pour objet de permettre de sanctionner, d'une part, les capitaines qui ne respectent pas les règles du Recueil international sur la navigation polaire de l'Organisation maritime internationale (OMI) en matière de rejets polluants¹ dans les eaux polaires et, d'autre part, les manquements aux obligations de surveillance et de déclaration des émissions de dioxyde de carbone des navires en application du règlement (UE) 2015/757 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2015 concernant la surveillance, la déclaration et la vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime.

Afin de renforcer la protection des eaux polaires, l'ordonnance prévoit un régime de sanctions majoré pour les rejets commis par des navires citernes dans ces espaces particulièrement vulnérables, en raison du potentiel fortement polluant de leur cargaison.

¹ Hydrocarbures, substances liquides nocives, eaux usées et ordures.

Cette ordonnance n'appelle aucune mesure réglementaire d'application.

• **L'ordonnance n° 2020-933 du 29 juillet 2020 relative aux conditions d'exercice d'activités maritimes accessoires et à l'adaptation des conditions d'exercice de certaines activités maritimes aux voyages à proximité du littoral**, prévue aux 4° et 10° du III. Ce texte précise le cadre d'exercice des activités et emplois dans le proche côtier, qui se multiplie, ainsi que les activités à terre comportant un embarquement de courte durée à bord d'un navire. Il précise le droit du travail et le régime de protection sociale applicable pour les marins concernés.

• **L'ordonnance n° 2020-1162 du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l'embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d'observation ou de mise en situation en milieu professionnel**, prévue au 5° du III.

Cette ordonnance apporte plusieurs modifications au code des transports :

- elle simplifie les modalités de mise en œuvre de la convention de stage pour les élèves suivant une formation maritime, à l'aide d'une convention-type ;

- elle instaure une dérogation à la durée du travail journalier (8 heures) et hebdomadaire (35 heures) dans la limite de 2 heures de travail supplémentaires par jour et de 5 heures par semaine ;

- elle précise le cadre du travail de nuit des jeunes, en prévoyant notamment qu'est considéré comme travail de nuit tout travail entre 22 heures et 6 heures pour les jeunes travailleurs d'au moins seize ans et de moins de dix-huit ans. Toutefois, cette définition n'étant pas conforme à la directive 2017/159 (cf. *supra*) en tant qu'elle ne couvre pas une période de neuf heures consécutives, elle devrait être corrigée à l'occasion de l'examen par le Parlement du projet de loi n° 535 (2020-2021) 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 ;

- afin de faciliter la découverte du milieu marin, elle prévoit la possibilité de réaliser des embarquements de découverte des métiers maritimes pour les collégiens, lycéens et étudiants, ainsi que les personnes engagées dans une démarche de reconversion ou réinsertion.

La commission regrette que le recours aux ordonnances par le Gouvernement soit de plus en plus fréquent, y compris dans des matières pouvant avoir une dimension politique, comme le travail des jeunes à bord des navires. Elle constate que ce mode de législation s'accompagne souvent d'une moindre qualité de la loi, comme en atteste les corrections qui devront être apportées par le législateur, à travers le projet de loi n° 535 (2020-2021) 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, à certaines dispositions résultant de ces ordonnances.

En outre, si un projet de loi de ratification a été déposé pour chacune de ces ordonnances (hormis les ordonnances n° 2021-266 et n° 2021-267 publiées en mars 2021, pour lesquels le délai court jusqu'au mois de juin, et les deux ordonnances publiées en avril 2021 qui ne sont pas comptabilisées dans le présent rapport), aucune n'a été ratifiée à ce jour. Il serait nécessaire, afin de leur conférer valeur législative, que ces projets de loi fassent l'objet d'une inscription à l'ordre du jour du Parlement.

• **L'ordonnance n° 2021-49 du 20 janvier 2021¹ a été publiée pour l'application de l'article 167.** Elle prévoit en son article 1^{er} qu'**en l'absence d'accord collectif valablement conclu dans la branche ferroviaire portant sur les classifications professionnelles et les niveaux de qualification² et sur le salaire minimum national professionnel des salariés sans qualification et l'ensemble des éléments affectant le calcul du salaire applicable par catégories professionnelles**, ainsi que les procédures et la périodicité prévues pour sa révision³, **un décret peut définir ces clauses obligatoires.** Néanmoins, comme le souligne le rapport au Président de la République, il est précisé que ce décret cesse de produire ses effets dès lors qu'est valablement conclu un accord collectif de travail en matière de classifications et de rémunérations par les organisations syndicales et professionnelles de la branche ferroviaire. Son article 2 prévoit qu'à défaut d'un arrêté portant extension de la convention collective ou de l'accord collectif contenant les clauses mentionnées à l'article 1^{er}, l'ordonnance et, le cas échéant, le décret, cessent de s'appliquer à l'expiration d'une durée de **36 mois** à compter de la publication de l'ordonnance.

Plusieurs **mesures réglementaires d'application** ont été prises au titre V, à savoir :

- le **décret en Conseil d'État n° 2020-605 du 18 mai 2020⁴** en application de l'**article 98** précise la **liste des infractions en matière de respect des règles de conduite des véhicules, de vitesse, de croisement, de dépassement, d'intersection et de priorités de passage** pour lesquelles, lorsque l'une d'entre elles est établie simultanément avec une infraction en matière d'usage du téléphone en main, conduit **soit les officiers et agents de police judiciaire à retenir le permis de conduire du conducteur à titre conservatoire** (7° de l'article L. 224-1 du code de la route), soit **permet au**

¹ Ordonnance n° 2021-49 du 20 janvier 2021 relative aux classifications et rémunérations au sein de la branche ferroviaire.

² 3° du II de l'article L. 2261-22 du code du travail.

³ 4° du II de l'article L. 2261-22 du code du travail.

⁴ Décret n° 2020-605 du 18 mai 2020 portant diverses dispositions en matière de sécurité routière.

représentant de l'État dans le département de prononcer la suspension du permis de conduire, dans les soixante-douze heures de la rétention du permis prévue à l'article L. 224-1, ou dans les cent vingt heures pour les infractions pour lesquelles les vérifications prévues aux articles L. 234-4 à L. 234-6 et L. 235-2 ont été effectuées ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-775 du 24 juin 2020¹ pris pour l'application de ce même **article 98** précise les conditions dans lesquelles les véhicules remis au service du domaine peuvent être récupérés par leur propriétaire avant leur vente. Ce décret **institue**, à son article 2, sous l'autorité et le contrôle du ministre chargé de la sécurité routière, **un système d'information permettant l'enregistrement, la gestion et le suivi par les autorités compétentes des procédures relatives aux véhicules mis en fourrière**. Les collectivités territoriales ou leurs groupements qui ont mis en place un ou plusieurs services publics de fourrière pour automobiles en application de l'article L. 325-13 peuvent avoir recours à ce système d'information ;

- le **décret** n° 2020-1808 du 30 décembre 2020 portant modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la **sauvegarde de la vie humaine en mer**, à la prévention de la pollution, à la sûreté et la certification sociale des navires, pris sur le fondement du 2° du IX de l'article 135 : ce décret modifie les modalités de l'inspection des titres de sécurité des navires pour tenir compte de l'article 135 de la LOM qui a supprimé la limitation de durée du permis de navigation pour les navires d'une longueur de moins de 24 mètres (autres que les navires de passagers) et introduit un nouveau système de visites ciblées. Par ailleurs, il clarifie les compétences de la commission centrale de sécurité et étend la possibilité de déléguer à des sociétés de classification habilitées les visites de navires à l'étranger, « *en raison de circonstances exceptionnelles* » ;

- le **décret n° 2020-600 du 19 mai 2020 portant modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires et de l'article R. 1621-12 du code des transports**, pris sur le fondement du 3° du IX (article L. 5241-4-1 A du code des transports) : ce décret modifie le décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires, de manière à définir les conditions de prise en charge des frais de visite et de déplacement de l'administration dans le cadre du contrôle des navires. Il prévoit que les frais liés aux déplacements et séjours à l'étranger à l'occasion d'une visite spéciale dont un navire fait l'objet, dans certains cas de figure² énumérés par le décret de 1984, sont à la

¹ Décret n° 2020-775 du 24 juin 2020 relatif aux fourrières automobiles.

² Si le navire est immobilisé dans un port étranger par l'autorité de l'État du port, s'il fait l'objet d'une décision de refus d'accès au port étranger ou s'il fait l'objet d'un constat d'au moins cinq

charge du propriétaire, de l'exploitant du navire ou de l'armateur au titre de la certification sociale du navire.

Ce décret comprend également des dispositions d'application du 2° du IX de l'article 135 de la LOM concernant les titres de sécurité et les certificats de prévention de la pollution des navires d'une longueur inférieure à 24 mètres.

- l'arrêté du 20 mai 2020 relatif aux modalités d'expérimentation de la navigation des engins flottants maritimes autonomes ou commandés à distance : ce texte définit le cadre de l'expérimentation prévue au X de l'article 135 de la LOM pour une durée de deux ans, concernant la navigation des engins flottants maritimes et navires autonomes ou commandés à distance, de surface ou sous-marin, de manière à « *assurer la sûreté et la sécurité des personnes et des biens ainsi que la préservation de l'environnement* ».

Cet arrêté précise notamment les critères permettant de déterminer si un essai d'engin autonome est soumis à une déclaration préalable. Il définit les conditions de réalisation des essais et prévoit que l'opérateur maintient « *une chaîne de commandement et de contrôle claire et accessible* » (article 11) et que l'opérateur « *effectue l'essai en mer sans mettre en péril la sécurité du trafic maritime ni porter atteinte à l'environnement* ». Par ailleurs, l'opérateur doit disposer d'un « *navire de soutien capable d'intervenir en cas d'incident pour récupérer l'engin ou les personnels, et si besoin assurer une assistance pendant l'essai* » (article 12) ;

- le décret n° 2020-586 du 18 mai 2020 relatif à la mise en œuvre des obligations de déclaration des cargaisons prévues par la Convention internationale de 2010 sur les substances nocives et potentiellement dangereuses (convention SNPD) : ce texte, pris sur le fondement de l'article 137 de la LOM a introduit dans le code des transports l'obligation de déclarer les quantités de SNPD reçues et prévoit la procédure applicable en cas de manquement à cette obligation (possibilité d'ordonner une astreinte par jour de retard pour l'autorité administrative).

Ce décret introduit un article D. 5435-1 dans le code des transports qui fixe les quantités reçues nécessitant une déclaration, par type de substance nocive : par exemple, les quantités excédant 150 000 tonnes d'hydrocarbures doivent être déclarées à l'autorité administrative compétente. Il précise également la procédure applicable en cas de manquement à ces obligations : après mise en demeure et en cas de défaut d'y répondre, l'autorité administrative dresse un procès-verbal de manquement, puis prononce une astreinte).

Ensuite, des mesures qui n'étaient **pas expressément prévues par la loi** d'orientation des mobilités ont été publiées :

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1638 du 21 décembre 2020¹ pris pour l'application de l'**article 98** (article L. 330-2 code de la route). Ce décret prévoit la possibilité pour le ministère de l'Intérieur d'utiliser les résultats du contrôle technique d'un véhicule à la seule fin de mettre à disposition de son propriétaire un historique des contrôles techniques successifs dont ce véhicule a fait l'objet et du kilométrage relevé à chacun de ces contrôles ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1276 du 19 octobre 2020², pris pour l'application de l'**article 101** (article L. 3115-3-1 du code des transports) aux termes duquel, en période nocturne, les arrêts peuvent être effectués par les autobus en tout point de la ligne régulière à la demande des usagers qui souhaitent descendre de ces autobus, dans le respect des règles de circulation ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1104 du 31 août 2020³ pris pour l'application de l'**article 102** (article L. 3313-4 du code des transports) **punit d'une amende de cinquième classe le fait, pour un employeur, de faire prendre à son salarié un repos quotidien ou hebdomadaire à bord d'un véhicule léger ou dans un hébergement n'offrant pas des conditions de sécurité, de confort et d'hygiène respectueuses de sa santé ;**

- le **décret en Conseil d'État** n° 2021-207 du 24 février 2021⁴ adaptant des dispositions réglementaires relatives aux **installations de transport de personne par câbles** et pris pour l'application de l'**article 128 ;**

- le **décret** n° 2020-1033 du 11 août 2020⁵ proroge la durée des mandats des membres du conseil d'administration du Port autonome de Paris dans la perspective de la création de l'établissement public prévu à l'**article 130 ;**

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1559 du 9 décembre 2020⁶ adapte les dispositions réglementaires du code des transports relatives à l'**exploitation des terminaux portuaires dans les grands ports maritimes**, en application de l'article L. 5312-14-1 du code des transports introduit par

¹ Décret n° 2020-1638 du 21 décembre 2020 précisant les conditions d'accès aux informations des traitements de données à caractère personnel relatifs à la circulation des véhicules et modifiant le code de la route.

² Décret n° 2020-1276 du 19 octobre 2020 relatif aux dispositifs de descente à la demande et modifiant diverses dispositions du code des transports en matière de sûreté dans les transports.

³ Décret n° 2020-1104 du 31 août 2020 instituant une contravention en cas de méconnaissance des dispositions de l'article L. 3313-4 du code des transports.

⁴ Décret n° 2021-207 du 24 février 2021 adaptant la réglementation applicable au transport de personnes par câbles à l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2016/424 du Parlement européen et du Conseil du 9 mars 2016 relatif aux installations à câbles et abrogeant la directive 2000/9/CE.

⁵ Décret n° 2020-1033 du 11 août 2020 portant prorogation des mandats des membres du conseil d'administration du Port autonome de Paris.

⁶ Décret en Conseil d'État n° 2020-1559 relatif à l'exploitation des terminaux des grands ports maritimes.

l'article 131 qui fixe un **nouveau cadre juridique applicable à l'exploitation des terminaux portuaires** ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-228 du 10 mars 2020¹ pris en application de l'article 134 précise **l'organisation et le fonctionnement de l'établissement public local Société du Canal Seine-Nord Europe** ;

- pour compléter la mise en œuvre de l'article 131, un **décret** a été publié (décret n° 2020-1559 du 9 décembre 2020 relatif à l'exploitation des terminaux des grands ports maritimes) afin d'**adapter des dispositions réglementaires du code des transports au nouveau cadre juridique applicable à l'exploitation des terminaux portuaires dans les grands ports maritimes** (article L. 5312-14-1 du code des transports).

Le régime juridique des conventions de terminal résultant de la LOM

L'article 131 de la LOM est venu sécuriser le recours aux **conventions de terminal** et clarifier leur régime juridique.

Les conventions de terminal sont l'instrument de gestion des terminaux portuaires dans les grands ports maritimes depuis la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire. Avant 2019, leur régime juridique était incertain, le Conseil d'État a d'ailleurs, en 2017², requalifié une convention de terminal en contrat de concession estimant qu'il ne s'agissait pas d'une convention d'occupation du domaine public dans la mesure, notamment, où le contrat avait pour objet de répondre à un besoin d'un GPM pour réaliser certaines missions qui lui sont confiées par la loi.

En réaction à cette jurisprudence, la LOM a créé un nouvel article (article L. 5312-14-1) dans le code des transports afin, d'une part, de clarifier les situations dans lesquelles un GPM doit recourir à une convention de terminal ou à un contrat de concession et, d'autre part, de préciser le régime applicable aux conventions de terminal portuaire.

L'article L. 5312-14-1 du code des transports prévoit désormais que les contrats portant sur l'exploitation des terminaux portuaires sont en principe des conventions de terminal constituant des conventions d'occupation du domaine public régies par le code de la propriété des personnes publiques (CG3P). Par exception, lorsque ces contrats ont pour objet de répondre aux besoins spécifiques du GPM, ils prennent la forme d'un contrat de concession régi par le code de la commande publique.

Il précise également le régime juridique des ouvrages à l'issue de la convention en permettant au GPM, à l'échéance de la convention, d'indemniser le

¹ Décret n° 2020-228 du 10 mars 2020 modifiant le décret n° 2017-427 du 29 mars 2017 relatif à la Société du Canal Seine-Nord Europe.

² Conseil d'État, 14 février 2017 Société de Manutention portuaire d'Aquitaine.

cocontractant pour les ouvrages et constructions réalisées pour l'exercice de l'activité autorisée par ladite convention, afin notamment de les mettre à disposition ou de les céder à un nouveau cocontractant. Il s'agit d'une dérogation aux articles L. 2122-9 et L. 2122-14 du CG3P en application desquels, lorsque les ouvrages ne sont pas démolis à la fin de l'occupation du domaine public, ils deviennent « *de plein droit et gratuitement* » la propriété de l'État et donc, en l'espèce, du GPM.

Le décret n° 2020-1559 du 9 décembre 2020 relatif à l'exploitation des terminaux des grands ports maritimes tire les conséquences de cette évolution dans la partie réglementaire du code des transports. Il précise notamment :

- la nature juridique du contrat d'exploitation du terminal (convention de terminal ou, lorsqu'il s'agit de répondre à un besoin du GPM, contrat de concession) ;

- la définition de la notion de terminal¹ ;

- les modalités de conclusion des conventions de terminal, qui s'appuient notamment sur les règles définies à l'article L. 2122-1-1 du CGP3 (« *l'autorité compétente organise librement une procédure de sélection préalable présentant toutes les garanties d'impartialité et de transparence, et comportant des mesures de publicité permettant aux candidats potentiels de se manifester* ») ;

- le sort des ouvrages à l'issue de la convention de terminal : il prévoit que lorsque le GPM n'a pas recours à la possibilité prévue à l'article L. 5312-4-1 du code des transports, il informe le cocontractant de son choix de « *renoncer ou non à la démolition des ouvrages, constructions et installations de caractère immobilier existant sur la dépendance domaniale occupée, dans un délai tenant compte de la durée de la convention, de la nature des ouvrages et de la difficulté de leur éventuelle démolition.* » ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1752 du 28 décembre 2020² pris pour l'application de l'**article 152** précise les **conditions de régulation des activités de gestionnaire d'infrastructure et de gestion technique de la RATP par l'autorité de régulation des transports (ART)** ;

- le **décret du Président de la République** du 19 mai 2020 porte nomination d'une vice-présidente et d'un vice-président de l'Autorité de régulation des transports, comme le prévoit l'**article 153** ;

¹ Article R. 53 126-83 du code des transports : « Pour l'application de l'article L. 5312 – 14-1, un terminal comprend tout ou partie des outillages et des aménagements nécessaires à l'ensemble des opérations de débarquement, d'embarquement, de manutention et de stockage liées aux navires ».

² Décret n° 2020-1752 du 28 décembre 2020 relatif aux activités de gestionnaire d'infrastructure de la Régie autonome des transports parisiens (RATP).

- en application de l'**article 156**, le **décret en Conseil d'État** n° 2020-431 du 14 avril 2020¹ a pour objet de modifier le périmètre de la mission de gestion technique exercée par la RATP pour le réseau de transport public du Grand Paris et d'autres réseaux de transport public de voyageurs dans la région Ile-de-France. Son article 1^{er} prévoit en effet d'y ajouter la mission de gestion technique de certains éléments de gares, y compris d'interconnexion ;

- à l'**article 160**, le **décret** n° 2021-159 du 12 février 2021² précise les **obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique** ;

- à l'**article 161**, le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1061 du 14 août 2020³ précise les conditions dans lesquelles les **autoroutes peuvent comporter des sections à gabarit routier**. Son article 1^{er} prévoit que dans le cas où les contraintes topographiques rendent impossible ou anormalement coûteux un aménagement avec un profil à 2 × 2 voies et chaussées séparées, et dans la mesure où le trafic le permet, une section de route ne présentant pas un tel profil d'aménagement peut être classée dans la catégorie des autoroutes, dans les formes prévues au quatrième alinéa, à condition d'être située dans le prolongement direct d'une voie bénéficiant déjà du statut autoroutier ;

- à l'**article 165**, le **décret en Conseil d'État** n° 2020-788 du 26 juin 2020⁴ prévoyant des mesures pour **tirer les conséquences de la dissolution de la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et des bureaux centraux de la main d'œuvre** et pour la prise en charge de leurs missions par les caisses de compensation des congés payés et par l'Union des caisses de congés payés des ports ;

- à l'**article 165**, le **décret** n° 2020-803 du 29 juin 2020⁵ précise les modalités de liquidation de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers ;

- à l'**article 165**, le **décret** n° 2020-804 du 29 juin 2020¹ définit les conditions et modalités d'emploi des fonds provenant de la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers ;

¹ Décret n° 2020-431 du 14 avril 2020 modifiant le décret n° 2019-87 du 8 février 2019 relatif à la gestion technique des lignes, ouvrages et installations du réseau de transport public du Grand Paris et des réseaux mentionnés à l'article 20-2 de la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

² Décret n° 2021-159 du 12 février 2021 relatif aux obligations s'appliquant aux conventions de délégation autoroutières en matière de transition écologique.

³ Décret n° 2020-1061 du 14 août 2020 relatif aux conditions de classement de certaines sections de routes dans la catégorie des autoroutes.

⁴ Décret n° 2020-788 du 26 juin 2020 relatif aux caisses de compensation des congés payés des entreprises de manutention et à l'organisme national mentionné à l'article L. 5343-2 du code des transports.

⁵ Décret n° 2020-803 du 29 juin 2020 fixant les modalités de liquidation de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers.

- le décret n° 2020-802 du 29 juin 2020² pris pour l'application de l'**article 166** (article L. 1321-2 du code des transports) vise à mettre en œuvre les stipulations de l'accord routier du 4 octobre 2017, concernant l'indemnisation de l'amplitude, des coupures et des vacations dans les entreprises de transport routier et à sécuriser le régime spécifique d'indemnisation des heures supplémentaires dans le transport routier de marchandises ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2020-1820 du 29 décembre 2020³ pris pour l'application de l'**article 172** précise les **modalités des transferts de gestion et transferts de missions de gestion de l'infrastructure à des autorités organisatrices de transport ferroviaire**, ainsi que les conditions financières des transferts de propriété du domaine public ferroviaire.

Le transfert des « petites lignes » aux régions

L'article 172 de la LOM, inséré au Sénat en séance publique par des amendements identiques du Gouvernement et de plusieurs sénateurs, introduit la **possibilité, pour les régions volontaires qui en font la demande, de bénéficier du transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic.**

Le décret d'application de cet article, dit « *décret petites lignes* » a été publié au journal officiel le 31 décembre 2020. Il permet ainsi aux régions qui le souhaitent de solliciter : (i) soit le transfert de gestion de certaines petites lignes ferroviaires, et des installations de service exclusivement dédiées à ces lignes ; (ii) soit la reprise par les régions de certaines missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes.

D'après les services du ministère de la transition écologique, le **projet de loi dit « 4D » devrait apporter un complément au dispositif en permettant aux régions qui le souhaiteraient de solliciter de façon plus globale un transfert de propriété des lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic, en plus des lignes physiquement séparées du reste du réseau ferré national.**

Environ 10 000 km de lignes du réseau ferré national seront potentiellement éligibles à de tels transferts. En pratique, peu de régions devraient toutefois solliciter des transferts à court terme. Les seules manifestations d'intérêt « officielles » émanent en effet, à ce stade, parmi les protocoles d'accord État-Région sur l'avenir des petites lignes ferroviaires déjà aboutis, voire signés :

- de la Région Occitanie.

¹ Décret n° 2020-804 du 29 juin 2020 relatif aux conditions et modalités d'emploi des fonds provenant de la caisse nationale de garantie des ouvriers dockers et à l'agrément de l'organisme national en charge de leur gestion.

² Décret n° 2020-802 du 29 juin 2020 relatif à l'organisation de la durée du travail dans les entreprises de transport routier et pris pour l'application de l'article L. 1321-2 du code des transports.

³ Décret n° 2020-1820 du 29 décembre 2020 relatif au transfert de gestion de lignes ferroviaires d'intérêt local ou régional à faible trafic et au transfert de missions de gestion de l'infrastructure sur de telles lignes, et portant diverses autres dispositions.

Par courrier adressé au ministre des transports le 25 mars 2021, la présidente de Région Mme Carole Delga a formulé une demande de transfert de gestion (y compris de la maîtrise d'ouvrage des travaux) pour deux petites lignes actuellement fermées aux circulations : Alès-Bessèges pour 30 km et Montréjeau-Luchon pour 35 km ;

- de la Région Grand Est.

La Région Grand Est envisage de solliciter le transfert d'un volume conséquent de lignes (sur une majorité de son réseau de près de 830 km). Elle souhaite notamment confier au secteur privé la régénération (pour les lignes qui le nécessitent) et la gestion sur environ 20 ans de plusieurs lignes dans le cadre d'un marché de partenariat ;

- de la Région Nouvelle-Aquitaine.

Dans le cadre du protocole d'accord État-Région sur l'avenir des petites lignes ferroviaires signé en Nouvelle-Aquitaine le 23 avril 2021, la Région Nouvelle-Aquitaine a affiché son intention de demander un transfert effectif de gestion pour 3 lignes : Busseau-Felletin (35 km), Nexon-Brive (85 km) et Thouars-Bressuire (30 km) ;

- de la Région Centre-Val de Loire.

Pour la ligne Salbris-Valençay, dite du Blanc-Argent (56 km) ;

- de la Région Pays de la Loire.

Pour la ligne La Roche-sur-Yon-Bressuire (68 km), dans la continuité de la ligne Thouars-Bressuire en Nouvelle-Aquitaine. La Présidente de Région Mme Christelle Morançais conditionne la demande de transfert à la clarification des règles, s'agissant des compensations financières et des marges de manœuvre pour faire un appel à un mode ferroviaire plus innovant.

Source : ministère de la transition écologique

- le **décret** n° 2020-820 du 30 juin 2020¹ pris pour l'application de l'**article 175** précise les entreprises exploitant uniquement des services ferroviaires de transport de voyageurs sur des infrastructures ferroviaires locales ou régionales autonomes, exonérées de l'obligation d'être titulaire d'une licence d'entreprise, sont soumises à une **obligation d'assurance**.

En outre, le rapport prévu à l'**article 188** et visant à **préciser les emplois qui seront affectés à terme par la fin progressive de la vente de véhicules légers thermiques** et exposant les actions engagées et les pistes d'action additionnelles permettant, en lien avec les territoires concernés, de faire évoluer les salariés et les emplois en accompagnement de cette transition a été transmis au Parlement.

¹ Décret n° 2020-820 du 30 juin 2020 relatif aux modalités d'obligation d'assurance pour les entreprises non soumises à l'exigence de licence d'entreprise ferroviaire.

Enfin, des mesures prises **après le 31 mars 2021** ne sont pas comptabilisées dans les statistiques du présent bilan annuel.

Dans le domaine fluvial et maritime, il s'agit de :

- **l'ordonnance n° 2021-373 du 31 mars 2021 relative à la sûreté portuaire ;**
- **l'ordonnance n° 2021-369 du 31 mars 2021 portant extension et adaptation de diverses dispositions relatives aux gens de mer exerçant à bord de navires immatriculés dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises ;**
- **l'ordonnance n° 2021-409 du 8 avril 2021 relative au transport fluvial et à la navigation intérieure ;**
- **l'ordonnance n° 2021-407 du 8 avril 2021 complétant les missions et les capacités d'intervention de Voies navigables de France.**

L'**ordonnance n° 2021-444 du 14 avril 2021**¹, prise sur le fondement de l'**article 169** afin de compléter les dispositions portant sur la **conservation du domaine public ferroviaire**, afin notamment de redéfinir les servitudes actuellement applicables, d'autoriser le gestionnaire d'infrastructure à imposer des prescriptions pour préserver la sécurité des installations ferroviaires et des propriétés riveraines, de renforcer certaines interdictions et de permettre au gestionnaire d'infrastructure d'intervenir en cas de défaillance des riverains.

En application de l'**article 98**, le **décret n° 2021-468 du 19 avril 2021**² précise les modalités d'application de l'article L. 130-11 du code de la route, qui prévoit que l'autorité administrative peut interdire à tout exploitant d'un service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation de rediffuser au moyen de ce service tout message ou toute indication émis par les utilisateurs de ce service dès lors que cette rediffusion est susceptible de permettre aux autres utilisateurs de se soustraire à un contrôle routier. Ce décret fixe les **modalités de détermination des voies ou portions de voies concernées** par l'interdiction, les modalités de communication avec les exploitants de service électronique d'aide à la conduite ou à la navigation par géolocalisation aux fins de mise en œuvre de cette interdiction ainsi que les mesures destinées à assurer la confidentialité des informations transmises à ces exploitants. Son article 1^{er} précise que **cette interdiction est ordonnée par le préfet**, sur proposition des officiers ou agents de police judiciaire et des agents de police judiciaire adjoints de la gendarmerie et de la police nationales.

¹ Ordonnance n° 2021-444 du 14 avril 2021 relative à la protection du domaine public ferroviaire.

² Décret n° 2021-468 du 19 avril 2021 portant application de l'article L. 130-11 du code de la route.

En outre, le ministère de la transition écologique a indiqué que **l’habilitation à légiférer par ordonnance** prévue à l’**article 98** pour modifier les dispositions du code de la route relatives aux procédures applicables aux véhicules mis en fourrière ainsi qu’à la gestion de ces véhicules afin de créer un système d’information dédié aux véhicules mis en fourrière **ne sera pas utilisée**, les dispositions en question ayant été renvoyées au pouvoir réglementaire.

En application de l’**article 125**, le **décret** n° 2021-396 du 6 avril 2021¹ définit la structure et les modalités d’exécution et de mise à disposition des **diagnostics de sécurité routière des passages à niveau ouverts à la circulation ferroviaire, routière ou piétonne situés à l’intersection de leurs réseaux respectifs**. L’article 1^{er} du décret (article R. 1614-4 du code des transports) précise que ce diagnostic est **établi et mis à jour par le gestionnaire de voirie**, en coordination avec le gestionnaire d’infrastructure, en vue de recueillir les informations pertinentes sur l’ensemble des caractéristiques du passage à niveau et d’identifier les facteurs de risque lors de son franchissement, de jour et de nuit.

En application de l’**article 158**, le **décret** n° 2021-465 du 16 avril 2021² précise les règles de temps de travail et de repos applicables aux salariés des services de bus dans le cadre de l’ouverture à la concurrence des services de bus de la RATP.

Enfin, la commission se félicite de la mise en œuvre du **contrat d’objectif et de moyens entre l’État et Voies navigables de France**, prévu par l’article 148 de la LOM introduit par le Sénat en première lecture.

Ce document a pour objectif de renforcer la visibilité pluriannuelle de cet établissement sur ses projets, en particulier en matière d’investissements. Il détermine pour une période de 10 ans les objectifs de performance, de qualité et de sécurité du réseau fluvial, la trajectoire financière de l’établissement public et l’évolution du modèle économique de la voie d’eau ainsi que les dépenses d’investissements sur le réseau fluvial, et les dépenses de gestion de l’infrastructure.

Approuvé lors du conseil d’administration de VNF le 10 mars 2021, le COP est désormais en cours de finalisation. Selon la **direction générale des infrastructures, des transports et de la mer**, il repose sur une trajectoire d’investissements en régénération et en modernisation du réseau³ qui atteint

¹ Décret n° 2021-396 du 6 avril 2021 relatif aux diagnostics de sécurité routière des passages à niveau mentionnés à l’article L. 1614-1 du code des transports.

² 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.

³ Prévue par la LOM et complétée par des crédits du plan de relance.

220 millions d'euros par an en moyenne sur la durée du contrat. Par ailleurs, il fixe des objectifs conformes à la LOM quant à l'indispensable régénération du réseau et s'accompagne d'indicateurs de performance¹. Il prévoit également l'engagement de VNF dans une « *réforme profonde de son organisation visant à se concentrer sur ses trois missions et à moderniser l'exploitation et la maintenance de son réseau* ».

L'article 148 prévoit que VNF rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre de ce contrat, et le transmet au Parlement.

b) Des mesures d'application restent en attente

L'ordonnance prévue à l'article 130 visant à créer un nouvel établissement public placé sous la tutelle de l'État résultant de l'intégration du grand port maritime du Havre, du grand port maritime de Rouen et du port autonome de Paris, en prenant en compte les particularités propres à chacun de ces établissements **n'a pas été publiée à ce jour**. Le délai prévu par l'habilitation est d'un an à compter de la publication de la loi. Ce délai a été prolongé de 4 mois en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

Deux mesures restent à prendre, dont une ordonnance pour laquelle le délai d'habilitation n'a pas expiré à la date du 31 mars 2021² :

- **Le 1° du III de l'article 135 de la LOM** a habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance à la modification du code des transports afin de permettre la navigation d'engins flottants autonomes ou commandés à distance, de définir leurs conditions d'utilisation et de préciser le régime de responsabilité et d'assurance correspondant ainsi que le droit du travail et le régime social applicables aux personnels concernés, et de définir un régime de contrôle et de sanction de la méconnaissance de ces dispositions.

Le délai d'habilitation prévu, initialement fixé à dix-huit mois à compter de la promulgation de la LOM, a été prolongé de 4 mois en application de l'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 qui a prévu un délai d'habilitation de dix-huit mois pour prendre cette ordonnance. **Le Gouvernement a donc en principe jusqu'au 24 octobre 2021 pour publier cette ordonnance.**

Par ailleurs, la commission note avec surprise qu'une habilitation accordée au Gouvernement à l'article 135 de la LOM (6° du III), n'ait pas

¹ Tels que le taux de disponibilité du réseau par exemple.

² Si l'on excepte les trois ordonnances publiées en avril 2021 (deux ordonnances concernant VNF et une portant extension et adaptation de diverses dispositions relatives aux gens de mer exerçant à bord de navires immatriculés dans les îles Wallis et Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises) qui ne sont pas comptabilisées dans le présent rapport.

donné lieu à la publication d'une ordonnance avant l'expiration du délai d'habilitation le 24 avril 2021. Elle devait permettre la publication d'une ordonnance visant à clarifier, modifier et compléter les règles applicables aux établissements flottants, dans un objectif de préservation de la sécurité des personnes, de l'ordre public et de l'environnement et de bonne utilisation du domaine public maritime et fluvial. **Si ce cas de figure est peu fréquent, la commission ne peut que regretter le fait que le Gouvernement n'utilise pas systématiquement l'habilitation qui lui a été accordée par le Parlement.**

Plusieurs mesures réglementaires d'application n'ont pas été publiées au 31 mars 2021 :

- la **stratégie pour le développement du fret ferroviaire**, qui doit être définie par voie réglementaire en application de l'article 178. **Cette stratégie devait être soumise au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2021.** Les services du ministère de la transition écologique indiquent que le projet de décret simple est en cours d'élaboration et sa publication est prévue au 2^e semestre 2021. **La commission appelle le Gouvernement à publier au plus vite la stratégie pour le développement du fret ferroviaire, qui devait être transmise au Parlement au plus tard le 1^{er} janvier 2021. Pour ne pas prendre davantage de retard dans l'achèvement de l'objectif de doublement de la part modale du fer dans le transport de marchandises (pour passer de 9 à 18 % d'ici 2030, alors même que l'objectif européen est de 30 %), il est urgent de se donner les moyens de nos ambitions ;**

- un **décret en Conseil d'État** doit être publié en application de l'article 111 pour préciser les **conditions de formation et de qualification des équipes cynotechniques** des exploitants de services de transport publics collectifs de personnes et des gestionnaires d'infrastructures ou de gares de voyageurs ainsi que les conditions de délivrance et de contrôle de la certification technique relative à l'environnement spécifique de travail dans lequel elles sont amenées à intervenir. D'après les services du ministère de la transition écologique, le projet de décret en Conseil d'État en cours de finalisation devrait être publié au deuxième semestre 2021 ;

- à l'**article 120**, un **décret en Conseil d'État** est prévu pour définir les conditions d'application de l'article L. 2251-1-2 du code des transports relatif à la mission de prévention exercée par la Régie autonome des transports parisiens (RATP). D'après les services du ministère de la transition écologique, le projet de décret en Conseil d'État en cours de finalisation devrait être publié au deuxième semestre 2021 ;

- **7 mesures d'application** sont attendues au titre de l'**article 158** relatif au volet social de l'ouverture à la concurrence des réseaux de transport public urbain par autobus de la RATP ;

- l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des transports, pris sur proposition de l'ART après avis de l'Autorité de la concurrence prévu pour l'application de l'**article 163** ;

- à l'**article 165**, le **décret** prévu pour définir les conditions d'application de l'article L5343-22-1 du code des transports, notamment les modalités de création et d'agrément par l'autorité administrative des caisses de compensation des congés payés, les règles de compensation de congés payés et les modalités de perception des contributions des employeurs.

Enfin, le Gouvernement n'a pas remis plusieurs **rapports** (ou documents) prévus au titre V :

- le rapport mentionné à l'**article 107** - et qui devait être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi - sur les **dispositifs de sûreté et de sécurité relatifs aux bagages dans les gares**. Le ministère de la transition écologique a indiqué qu'une mission avait été confiée au CGEDD et à l'IGA sur le sujet, ajoutant que : « *La DGITM élabore actuellement le rapport du Gouvernement au Parlement sur la base du rapport que la mission a rendu fin 2020. Les services du ministère de l'Intérieur viennent d'être consultés sur le projet de rapport, qui devrait être déposé d'ici l'été.* »

- le rapport cité à l'**article 181** sur le **suivi du renouvellement des flottes par les compagnies aériennes** et son incidence sur la réduction des nuisances sonores, qui devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi. Les services du ministère de la transition écologique ont indiqué que le projet de rapport était en cours de validation au sein du ministère ;

- le rapport qui devait être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la publication de la loi en vertu de l'**article 183** évaluant l'opportunité de subordonner l'exploitation commerciale de services de mobilité dans les domaines du transport public de personnes ou du transport de marchandises, s'appuyant sur des flottes de véhicules terrestres à moteur circulant sur la voie publique dont les fonctions de conduite seraient déléguées à un système de conduite automatisé, à des exigences nationales relatives notamment à la démonstration de la sécurité de leur circulation et à la maîtrise de leurs impacts environnementaux et sociaux dans les territoires concernés. Les services du ministère de la transition écologique ont indiqué que le projet de rapport était en cours de validation ;

- le rapport sur les **dispositifs locaux d'aide à la mobilité des victimes de violences sexuelles** destinés à leur permettre de se déplacer, notamment pour un examen auprès d'un médecin légiste ou une audience, et de poursuivre leurs démarches de judiciarisation. Ce rapport devait être remis par le Gouvernement au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi aux termes de l'**article 184** ;

- le rapport prévu à l'**article 185** sur l'**opportunité de développer une filière industrielle de fret maritime à voile**. Ce rapport devait être remis par le Gouvernement au Parlement dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi. Les services du ministère de la transition écologique indiquent qu'« *une mission a été confiée à M. Franck Cammas sur le sujet. Son rapport a été rendu mi-avril et est en cours d'analyse afin de transmettre le rapport du Gouvernement au Parlement.* » ;

- le rapport prévu à l'**article 186** sur l'opportunité de créer un établissement public de la mobilité ayant pour mission la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public de la métropole Aix-Marseille Provence et chargé d'en assurer la réalisation. Les services du ministère de la transition écologique indiquent qu'une mission inter-inspections a été lancée fin 2020 à cette fin et que le rapport du Gouvernement au Parlement devrait être déposé d'ici l'été ;

- le rapport prévu à l'**article 189** sur la mise en œuvre des dispositions de l'article L. 3221-4-1 du code général des collectivités territoriales, en application duquel le **président du conseil départemental** ou, lorsqu'il est l'autorité détentrice du pouvoir de police de la circulation, le **maire** ou le **président de l'établissement public de coopération intercommunale peut fixer**, pour les sections de routes hors agglomération relevant de sa compétence et ne comportant pas au moins deux voies affectées à un même sens de circulation, **une vitesse maximale autorisée supérieure de 10 km/h à celle prévue par le code de la route**. Ce rapport devait être remis par le Gouvernement au Parlement avant le 30 mars 2021 ;

- le **X de l'article 135 de la LOM** prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, au plus tard trois mois avant leur terme, d'un rapport d'évaluation des expérimentations prévues au même X. Un arrêté relatif aux modalités d'expérimentation de la navigation des engins flottants maritimes autonomes ou commandés à distance a été publié le 20 mai 2020. Il permet, depuis le 31 mai 2020, de mener des essais de « drones » et de navires autonomes ou télé-opérés. La direction des affaires maritimes indique que des expérimentations sont menées par des industriels français, on peut par exemple noter la télé-opération d'un navire de 70 mètres à Toulon depuis Paris en septembre 2020. Les expérimentations étant prévues pour une durée de deux ans maximum selon l'article 135 de la LOM, elle devrait s'étendre jusqu'au 31 mai 2022. La remise du rapport devrait donc intervenir avant le 28 février 2022.

Deux rapports doivent encore être remis au Parlement par le Gouvernement avant le **24 décembre 2022** :

- le rapport prévu à l'**article 187** présentant un premier bilan de la mise en œuvre de l'apprentissage mentionné à l'article L. 312-13-2 du code de l'éducation relatif à l'**apprentissage du déplacement à vélo en sécurité dans le cadre scolaire, périscolaire ou extrascolaire** ;

- le rapport prévu à l'article 182 pour évaluer la conformité des réseaux de transports publics à l'article L. 1112-1 du code des transports relatif à l'**accessibilité des services de transport collectif aux personnes handicapées ou dont la mobilité est réduite** ainsi qu'un bilan sur l'accessibilité des gares et des métros.

III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

LOI N° 2019-753 DU 22 JUILLET 2019 PORTANT CRÉATION D'UNE AGENCE NATIONALE DE LA COHÉSION DES TERRITOIRES

Si l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) est désormais opérationnelle depuis l'automne 2020, la loi du 22 juillet 2019 n'est pas pleinement applicable à ce jour : trois mesures d'application manquent encore, soit 27 % des mesures prévues par la loi.

Dans le contexte de la crise sanitaire et de la mise en œuvre du plan de relance national, l'agence doit poursuivre sa montée en puissance afin de répondre efficacement et en proximité aux besoins des collectivités territoriales et de leurs habitants, conformément aux objectifs qui lui ont été fixés par le législateur.

Le Sénat a attiré l'attention du Gouvernement sur ces enjeux d'une part, à l'occasion de la publication du **rapport *Les collectivités et l'ANCT au défi de l'ingénierie dans les territoires*** fait par Mme Josiane Costes et M. Charles Guéné au nom de la délégation aux collectivités territoriales le 2 juillet 2020 et, d'autre part, lors d'un **débat en séance organisé à la demande du groupe du Rassemblement démocratique et social européen** le 18 novembre 2020, sur la mise en place de l'ANCT.

Pour sa part, la commission de l'aménagement du territoire et du développement a lancé un cycle d'auditions sur les **perspectives de la politique d'aménagement du territoire**¹ et a désigné **quatre sénateurs référents** pour le suivi de ces travaux¹.

¹ Des personnalités d'origine professionnelle variée (géographes, économistes, ingénieurs, élus, fonctionnaires et agents des services de l'État, de ses opérateurs et des collectivités territoriales, politologues, associations) ont été et seront sollicitées pour des auditions autour d'une dizaine de thèmes : « *quelles priorités stratégiques de planification en matière d'aménagement du territoire et de développement durable ?* », « *aménagement, égalité, cohésion des territoires : comment concilier métropolisation et développement territorial équilibré ?* », « *mobilité sociale et aménagement du territoire : comment restaurer la promesse de l'égalité des chances ?* », « *la réforme de la géographie prioritaire de la ruralité* », « *la réforme de la carte militaire : quel bilan tirer pour l'attractivité des territoires concernés plus de dix ans après ?* », « *les enjeux économiques, sociaux et environnementaux de la périurbanisation : quelles réponses de politique publique ?* », « *l'accessibilité des services et des équipements dans les zones rurales* », « *réussir la transition écologique dans les territoires* », « *ingénierie territoriale : quelles réponses aux besoins des collectivités territoriales ?* », « *Grand Paris : enjeux et perspectives de l'aménagement du premier*

Cette initiative devrait déboucher à terme sur la constitution d'un **groupe de suivi** visant à évaluer d'une part, **la mise en œuvre de la loi du 22 juillet 2019** et de l'**Agenda rural** du Gouvernement et, d'autre part, la prise en compte par le Gouvernement des propositions que la commission a formulées dans le rapport de 2017 *Aménagement du territoire : plus que jamais une nécessité* fait par MM. Hervé Maurey et Louis-Jean de Nicolaÿ.

A. UNE LOI PARTIELLEMENT APPLICABLE

Les dispositions relatives à l'ANCT sont rassemblées au sein du titre III du livre II de la première partie du code général des collectivités territoriales (articles L. 1231-1 à L. 1233-6).

Au 31 mars 2021, comme l'an dernier à la même date, sur les onze mesures d'application prévues par la loi, **huit** ont été prises, soit un **taux d'application de 73 %**. Trois décrets ont précisé ses modalités de direction et de fonctionnement :

- le décret statutaire n° 2019-1190 du 18 novembre 2019 ;
- le décret du 23 décembre 2019 portant nomination du directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires ;
- le décret n° 2020-39 du 22 janvier 2020 relatif au comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail de l'Agence nationale de la cohésion des territoires

Dès lors, il manque encore trois mesures d'application, soit 27 % des mesures prévues.

À l'**article 2** de la loi (III), une convention doit être formalisée entre le ministre chargé de l'aménagement du territoire et le ministre chargé des communications électroniques et du numérique pour définir les mesures et moyens permettant l'exercice par l'ANCT des missions anciennement assurées par l'**Agence du numérique**, service à compétence nationale dissous au 1^{er} janvier 2020. Les informations communiquées par la direction générale des collectivités locales (DGCL) rejoignent celles communiquées par l'ANCT l'an dernier : cette convention, en cours de rédaction avec la direction générale des entreprises (DGE), devrait être présentée d'ici le mois de juin prochain au conseil d'administration de l'ANCT. Sa publication devrait intervenir à l'été 2021.

À l'**article 7**, les conventions pluriannuelles lient l'ANCT et ses cinq opérateurs partenaires (Agence nationale pour la rénovation urbaine

pôle économique national », « *quelles solutions pour renforcer la mobilité dans les territoires ruraux* ».

¹ Il s'agit de Mmes Patricia Demas (LR - Alpes-Maritimes), Martine Filleul (SER - Nord), Christine Herzog (UC - Moselle) et M. Bruno Rojouan (LR - Allier).

- **Anru** -, Agence nationale de l'habitat - **Anah** -, Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement - **Cerema** -, Caisse des dépôts - **CDC** -, Agence de l'environnement de la maîtrise de l'énergie - **Ademe**) et prévoyant les conditions de leur participation financière aux missions de l'ANCT n'ont pas encore été transmises au Parlement par la voie officielle du Secrétariat général du Gouvernement, selon la procédure prévue par la commission de l'aménagement du territoire, par l'adoption d'un amendement de son rapporteur lors de l'examen du texte¹. Ces conventions sont déterminantes pour assurer le bon fonctionnement de l'agence et éviter qu'elle ne devienne « un arbre de plus » dans la forêt des opérateurs de l'État. Les cinq conventions prévues par la loi ont été validées au conseil d'administration de l'ANCT du 17 juin 2020. Leur signature officielle prévue en novembre dernier a été repoussée et serait en cours.

Enfin, à l'**article 11**, un décret manque pour déterminer les catégories de personnes pouvant entrer dans la réserve citoyenne pour la cohésion des territoires, la durée et les clauses du contrat d'engagement. Cette disposition, introduite par les députés, semble *a priori* difficile à mettre en œuvre. La DGCL a indiqué que plusieurs projets de décrets avaient été préparés depuis un an et que les travaux devraient aboutir d'ici à l'été 2021.

B. UN OPÉRATEUR QUI DOIT POURSUIVRE SA MONTÉE EN PUISSANCE

1. L'organisation de l'ANCT et l'exercice de sa tutelle sont désormais clarifiés

En application de la loi du 22 juillet 2019 et du décret n° 2019-1190 du 18 novembre 2019, l'ANCT a été créée le **1^{er} janvier 2020** par la fusion du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), de l'établissement public national d'aménagement et de restructuration des espaces commerciaux (Epareca) et de l'Agence du numérique. L'agence a réuni son premier conseil d'administration le 19 décembre 2019, élu sa présidente, Mme **Caroline Cayeux**, maire de Beauvais et présidente de l'association Villes de France, adopté son **budget 2020** (75 millions d'euros) et débattu de sa **feuille de route** pour les années à venir.

L'intégration de l'Agence du numérique au sein de l'ANCT évaluée par la **Cour des comptes** fait l'objet d'une insertion au rapport public annuel 2021 (*voir infra*).

Son directeur général, M. Yves Le Breton, a été nommé par décret du Président de la République le **23 décembre 2019**, après validation de sa nomination par les commissions permanentes compétentes de chaque

¹ Le II de l'article 7 prévoyait leur conclusion dans un délai de trois mois à compter de la publication du décret de nomination de son directeur général, et au plus tard le 1^{er} janvier 2020.

assemblée. La ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales lui a adressé, le **28 août 2020**, une lettre de mission et d'objectifs, en concertation avec le contrôleur budgétaire et comptable ministériel.

Cour des comptes – Rapport public annuel 2021

**L'héritage de l'ex-agence du numérique :
de grandes ambitions, une mise en ordre nécessaire**

L'**Agence du numérique** (ADN), service à compétence nationale d'une quarantaine de personnes créé en février 2015 et rattaché à la **direction générale des entreprise** (DGE), a été supprimée lors de la mise en place au 1^{er} janvier 2020 de l'**Agence nationale de la cohésion des territoires** (ANCT). Celle-ci a repris ses missions relatives aux infrastructures fixes et mobiles et à l'inclusion numérique, tandis que la DGE est désormais en charge de la « French Tech », le mouvement français des « start-up ».

Pour la Cour, après des résultats mitigés sur le déploiement des infrastructures fixes et mobiles, les actions menées par l'ADN doivent désormais faire l'objet d'une **appropriation complète par l'ANCT**. Sur l'inclusion numérique, l'ADN s'est dispersée dans des **initiatives cosmétiques sans résultat** et l'ANCT gagnerait à recourir à des dispositifs éprouvés. Enfin, la visibilité et le soutien donnés par l'agence aux « start-up » du numérique sont encourageants mais ont été obtenus dans des **conditions parfois discutables**.

Les magistrats appellent l'ANCT et la DGE à agir rapidement pour renforcer l'efficacité de leurs actions, qui plus est dans le contexte de la mise en œuvre du plan de relance. À cette fin, ils formulent cinq recommandations :

– **mieux informer le Parlement et les usagers** sur l'état d'avancement du plan très haut débit et les ressources qu'il mobilise ;

– **confier à l'ANCT la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit** effectuée par la Caisse des dépôts et consignations *via* le Fonds national pour la société numérique (FSN) depuis la création de ce fonds en 2010 dans le cadre du Programme d'investissement d'avenir (PIA). Cette évolution pourrait être complétée par un **transfert du ministère de l'économie au ministère chargé de la cohésion des territoires de la responsabilité du programme budgétaire n° 343** « Plan France Très Haut Débit » ;

– évaluer sans délai la **pertinence des actions d'inclusion numérique** ;

– recourir à des **dispositifs de droit commun** pour accélérer une meilleure appropriation des outils numériques ;

– **dissoudre la SAS Station French Tech**.

Dans sa réponse au rapport de la Cour des comptes, le directeur général de la Caisse des dépôts indique **ne pas être opposé au transfert à l'ANCT** de la gestion administrative et budgétaire des crédits finançant les infrastructures fixes et mobiles de très haut débit. Le ministre de l'économie, des finances et de la relance et la ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales indiquent pour leur part qu'ils étudieront la proposition de la cour mais que cette perspective doit s'inscrire dans un **temps plus long**. En revanche, **les ministres n'entendent pas donner une suite favorable à la proposition de transférer le programme n° 343 de la mission « économie » vers la mission « cohésion des territoires »**, considérant qu'il est plus

cohérent de maintenir l'ensemble des dépenses de l'État relatives aux politiques de communications électroniques au sein de la même mission.

Source : Cour des comptes, rapport public annuel 2021, tome II – Les politiques et la gestion publiques.

Pour l'exercice de la tutelle de l'agence, l'organisation de la DGCL a été adaptée, avec la **création d'une quatrième sous-direction de la cohésion de l'aménagement du territoire**¹, chargée notamment d'élaborer « les orientations relatives à la politique nationale et européenne de cohésion des territoires et de la politique de la ville, dont elle assure le suivi ».

Au-delà des circulaires du Premier ministre du 26 mars 2010 et du 23 juin 2015 relatives au pilotage stratégique des opérateurs, la DGCL s'appuie sur la **circulaire du 15 mai 2020 relative aux modalités d'intervention de l'ANCT**² et sur un *vademecum* qui précisent sa stratégie d'intervention, son offre de services, l'organisation des relations entre l'agence et ses délégués territoriaux, la procédure de nomination du délégué territorial adjoint, les modalités de création des comités locaux de cohésion territoriale, le lien avec les établissements publics conventionnés, le rôle du comité régional des financeurs, les modalités d'évaluation de l'impact de l'agence ainsi que l'organisation de la mission de veille et d'alerte.

Enfin, des travaux ont été engagés en septembre 2020 en vue de la **signature d'un contrat d'objectifs et de performance** avec l'agence en 2021. Par ailleurs, des **rendez-vous mensuels** entre la DGCL et le directeur général de l'ANCT ont lieu.

Désormais, **l'ANCT dispose de l'ensemble des outils** pour fonctionner efficacement et déployer son action.

2. Crédits d'ingénierie, conventions pluriannuelles, comités locaux de cohésion territoriale : des outils à mobiliser au service de l'efficacité de l'action de l'agence

L'ANCT est directement concernée, d'une part, par la mise en œuvre de **l'Agenda rural** du Gouvernement présenté le 20 septembre 2019 après la remise du rapport de la mission Ruralités³ et dont les mesures sont suivies dans le cadre du **comité interministériel aux ruralités**⁴, et, d'autre part, par le déploiement du **plan de relance**, dont elle assure la conduite de certaines

¹ L'arrêté du 20 décembre 2019 relatif à l'organisation de la DGCL, modifiant l'arrêté éponyme du 13 décembre 2001, prévoit que pour l'ensemble de ses attributions, cette nouvelle sous-direction « s'appuie sur l'agence nationale de la cohésion des territoires, dont elle assure la tutelle ».

² NOR TERB2012896J.

³ Consultable à cette adresse :

https://www.cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2019-07/Rapport_Mission-ruralite_juillet-2019.pdf.

⁴ Le premier comité interministériel de suivi de l'Agenda rural s'est réuni à Girancourt dans les Vosges le 19 février 2020. Le deuxième s'est tenu le 14 novembre 2020.

actions (ouvrages d'art, soutien renforcé au déploiement des programmes territorialisés comme Petites Villes de demain, Fabriques des territoires et Territoires d'industrie, etc.).

Le succès de l'ANCT reposera sur sa capacité à répondre aux besoins des collectivités territoriales de façon efficace. Dans cette perspective, le législateur a marqué **plusieurs priorités** pour l'action de l'agence, qu'il convient de rappeler :

- la nécessité pour l'ANCT d'**apporter une offre d'ingénierie aux collectivités territoriales** pour la définition et la mise en œuvre de leurs projets locaux

Depuis la transformation de la délégation interministérielle à l'aménagement et à l'attractivité régionale (DATAR) et la disparition du dispositif d'assistance technique fourni par les services de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (Atesat) actée en 2014, il existe un **risque de décrochage accru** pour les territoires les moins bien dotés en ressources techniques, humaines et financières.

L'ANCT a vocation à répondre à ce besoin, avec ses **propres moyens** – 20 millions d'euros sont prévus pour le soutien à l'ingénierie de projets dans le budget 2021 de l'agence – et en **mobilisant ses opérateurs** partenaires, notamment le Cerema. **La commission demeurera attentive à la bonne utilisation (liquidation, attribution) de la première enveloppe dans le cadre de l'examen du budget pour 2022.**

Lors du débat qui s'est tenu au Sénat le 18 novembre dernier, le secrétaire d'État chargé de la ruralité **Joël Giraud** a indiqué qu'il faut « *s'assurer qu'une collectivité qui a un besoin auquel il peut aisément être répondu avec des moyens existants localement ne passe pas à côté faute d'en avoir eu connaissance ; en effet, cela arrive. Il s'agit aussi de permettre aux dispositifs existants d'être pleinement mis en œuvre. [...] Ainsi, je le répète, la complémentarité avec l'ingénierie locale est constamment recherchée : l'ANCT propose une offre de services d'ingénierie sur mesure, qui n'est activée que lorsque l'offre d'ingénierie disponible localement ne suffit pas* ».

- **l'importance de la coordination des actions de l'ANCT avec celles de ses opérateurs partenaires**, formalisée dans le cadre des conventions pluriannuelles prévues par l'article 7 de la loi du 22 juillet 2019

Lors du débat qui s'est tenu au Sénat le 18 novembre dernier, le secrétaire d'État chargé de la ruralité **Joël Giraud** a rappelé que « *si cette agence a été créée, c'est pour faire en sorte que des partenariats se nouent entre un certain nombre d'agences de l'État, qui mutualiseront ainsi leurs moyens au bénéfice des collectivités territoriales* ».

Le rapporteur a eu accès aux conventions pluriannuelles conclues entre l'ANCT et ses opérateurs partenaires **sans que cette transmission passe par la voie officielle du SGG**. S'il se réjouit que ces conventions, valables pour une durée de 3 ans, soient enfin conclues, il relève qu'elles

sont plus ou moins précises quant aux moyens qui seront effectivement mobilisés dans les territoires.

Si celles conclues avec le Cerema, l'Ademe et l'Anah permettent d'envisager concrètement les modalités d'actions communes avec l'ANCT, tel n'est pas le cas pour les conventions conclues avec l'Anru et la Banque des territoires. Cette dernière contient notamment la mention que « *chaque partie reste seule décisionnaire des moyens qu'elle entend affecter à l'exécution de la convention et la Caisse des dépôts se réserve le droit de participer ou non à la mise en œuvre de chaque projet lui étant proposé* ». D'autres conventions contiennent des **clauses de limitation** de la participation de l'opérateur concerné aux actions de l'agence. Ainsi, les conventions conclues avec l'Anah et l'Ademe prévoient une limitation à 20 % des crédits dont disposent ces opérateurs pour les territoires sur lesquels l'ANCT intervient.

Le rapporteur souhaite que l'ensemble des opérateurs joue le jeu de la coordination pour se concentrer avant tout sur les besoins des territoires et à l'efficacité de la réponse publique. À cet égard, le comité régional des financeurs, créé par le décret statutaire du 18 novembre 2019 alors qu'il n'avait pas été expressément prévu par la loi, constitue un cadre opportun pour renforcer la coordination entre ces opérateurs.

- la nécessité de **s'appuyer sur un dialogue constant avec les élus dans le cadre des comités locaux de cohésion territoriale** prévus à l'article L. 1232-2 du CGCT.

Selon les informations recueillies par le rapporteur, le déploiement de ces comités est **inégal** sur le territoire mais plusieurs ont déjà été mis en place. Comme l'a rappelé le secrétaire d'État **Joël Giraud** au Sénat, chaque préfet de département arrête lui-même la composition des comités locaux de cohésion territoriale afin d'intégrer tout acteur susceptible d'y apporter des compétences, un savoir, une expérience.

Ces comités, dont la création avait été prévue par le Sénat, à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, doivent être mobilisés pour revivifier la relation entre l'État et les collectivités, en particulier les plus rurales et les moins dotées techniquement et financièrement.

D'après les informations communiquées par l'ANCT, 87 comités ont été installés à ce jour tandis que 8 n'ont pas été installés (Allier, Ariège, Bouches-du-Rhône, Haute-Corse, Corse du Sud, Loire, Haute-Loire, Haut-Rhin).

COMMISSION DE LA CULTURE

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

La présente note porte sur les **lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020** et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de **mesures réglementaires d'application publiées avant le 31 mars 2021**.

I. LE BILAN DE LA SESSION 2019-2020

Au cours de la session 2019-2020, **deux lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. Il s'agit de :

- **la loi n° 2019-1063** du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse ;
- **la loi n° 2019-1100** du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique.

Sur la période, l'activité législative de la commission, comme celle enregistrée par l'ensemble des structures permanentes du Sénat, a été marquée par la dégradation de la situation sanitaire puis le confinement décrété au printemps 2020 en réponse à la pandémie de Covid-19. Ainsi, le parcours législatif du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, dont l'examen par la commission était initialement envisagé au printemps, a été brutalement interrompu par la crise sanitaire quelques jours seulement après son adoption en commission des affaires culturelles de l'Assemblée nationale.

Il convient par ailleurs de souligner que si la loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne a effectué l'intégralité de son parcours législatif au cours de la session 2019-2020, son adoption définitive s'est avérée postérieure au 1^{er} octobre 2020 et ce texte se trouve donc exclu du champ du présent bilan.

	Années parlementaires				
	2015/2016	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
Nombre de lois promulguées	3	5	3	5	2
dont lois issues de propositions	2	4	2	2	1

S'agissant des deux lois promulguées durant la période et relevant des domaines de compétences de la commission, l'une est d'initiative gouvernementale - celle relative à la modernisation de la distribution de la presse - quand l'autre est issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale - celle concernant la création du Centre national de la musique. Le taux d'initiative d'origine parlementaire s'établit donc à 50 % sur la session.

Ces deux lois ont fait l'objet d'une **procédure accélérée**.

Chacune d'entre elles comportait **des dispositions appelant une traduction réglementaire : douze mesures d'application ont été prises par le Gouvernement pendant la période de référence**, dont quatre mesures non prévues par les dispositions publiées. Le délai de parution de ces mesures est inférieur à six mois dans 33 % des cas, compris entre six mois et un an dans 59 % des cas et supérieur à un an dans 8 % des cas.

La loi relative à la création du Centre national de la musique est devenue complètement applicable deux mois après sa publication tandis que celle relative à la modernisation de la distribution de la presse n'est que partiellement applicable à la date du 31 mars 2020.

II. L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AVANT LA PRÉSENTE SESSION

Les derniers bilans d'application des lois ont permis de constater une **application plus prompte** par le Gouvernement des lois récemment promulguées.

Depuis le début de la XV^e législature et à la date du 31 mars 2021, 61 % des textes réglementaires ont ainsi été pris dans un délai inférieur à six mois et 20 % dans un délai compris entre six mois et un an.

De plus, le Gouvernement s'est astreint à **réduire le stock de mesures réglementaires non publiées** prévues par les lois promulguées au cours des sessions précédentes, en particulier des plus récentes.

Ainsi, 14 mesures d'application de lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2019 ont été prises entre le 1^{er} avril 2020 et le 31 mars 2021 complétant le dispositif réglementaire des lois « pour une école de la confiance », « pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet », ainsi que des lois « relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine » et « relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ».

Actualisé chaque année au 30 mars depuis le bilan de la session parlementaire 2011-2012, le tableau ci-après recense toutefois les lois

promulguées depuis 2000 dont toutes les mesures d'application n'ont toujours pas été prises par le Gouvernement.

	Nombre de mesures prévues		Nombre de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2021
	dans la loi	prises au 31 mars 2021		
Loi du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance (<i>Procédure accélérée</i>)	22	19	1/2	86 %
Loi du 24 juillet 2019 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse	1	0	0	0 %
Loi du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants (<i>Procédure accélérée</i>)	16	15	0/3	94 %
Loi du 1 ^{er} mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs	6	4	0/2	67 %
Loi du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	39	37	3/8	95 %
Loi du 10 mars 2010 relative au service civique	19	18	1/2	95 %
Loi du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur parue (<i>Procédure accélérée</i>)	10	9	3/5	90 %
Loi du 1 ^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information (<i>Urgence</i>)	12	9	2/3	75 %
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école (<i>Urgence</i>)	10	6	0 ¹	60 %
Loi du 1 ^{er} août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	41	40	3/7 ²	98 %
Loi du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives (<i>Procédure accélérée</i>)	35	34	2/2	97 %
Loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants	1	0	0	0 %

Deux lois promulguées depuis 2000 demeurent toujours en attente de leur décret d'application. Il s'agit de la loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants et de la loi n° 2019-775 tendant à créer un droit voisin au profit des agences de presse et des éditeurs de presse.

¹ L'article 9 prévoyant la publication d'un rapport est devenu sans objet.

² Les articles 38 et 59 qui prévoyaient chacun la publication d'un rapport étant devenus sans objet, sept rapports sont demandés au lieu de neuf initialement.

III. LES RAPPORTS AU PARLEMENT

A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Au cours de la session parlementaire 2019-2020, **deux rapports du Gouvernement au Parlement** concernant des textes promulgués antérieurement à la période de référence du présent rapport ont été publiés en application de l'article 67 précité :

- le rapport relatif à la mise en application de la **loi n° 2018-266 du 13 avril 2018** visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, remis le 14 avril 2020 ;

- le rapport relatif à la mise en application de la **loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019** pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, remis le 24 avril 2020.

Concernant les deux lois promulguées au cours de la session 2019-2020, seul le rapport sur la **loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019** relative à la création du Centre national de la musique a été remis par le Gouvernement au Parlement le 9 mars 2021.

Ces rapports sont d'une grande brièveté. Ils comportent un échancier de mise en application des lois concernées et n'apportent pas les précisions prévues à l'article 67 de la loi n° 2004-1343.

B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS AU GOUVERNEMENT

Aucune des deux lois promulguées au cours de la session 2019-2020 ne prévoyait le dépôt de rapports, signe de la détermination de la commission de la culture du Sénat à limiter l'adoption de dispositions dépourvues de caractère normatif.

S'agissant des lois adoptées au cours de la XV^e législature (2017-2022), quatre rapports ont été publiés au 31 mars 2020.

Conformément à l'**article 6** de la loi n° 2019-803 du 29 juillet 2019 pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet, le Gouvernement a remis

au Parlement le 30 septembre 2020 un **rapport relatif à l'origine des dons et des versements effectués au titre de la souscription nationale et à leurs répercussions fiscales**.

Conformément à l'**article 8 de la même loi**, l'Établissement public chargé de la conservation et de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris et le ministère de la Culture ont publié le 18 décembre 2020 le premier **rapport annuel** relatif au montant, à la provenance, à l'affectation et à la consommation des fonds recueillis au 31 août 2020.

L'Agence nationale du sport a publié le 30 septembre 2020 le **rapport annuel d'activité** prévu à l'**article 3** de la loi n° 2019-812 du 1^{er} août 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2024 et ainsi rendu compte de l'emploi de ses ressources et de l'exécution de la convention d'objectifs conclue avec l'État au cours de sa première année d'exercice depuis sa création en avril 2019.

Enfin, la loi n° 2019-791 pour une école de la confiance prévoyait la remise au Parlement par le Gouvernement d'un **rapport portant sur le fléchage des financements perçus par Mayotte dans le cadre du « Plan Mayotte » concernant l'éducation et la mise en œuvre de la scolarisation obligatoire dès trois ans à Mayotte et en Guyane** dans un délai de six mois à partir de la publication de la loi, soit avant le 26 janvier 2020. Il a finalement été déposé sur le bureau du Sénat le 6 octobre 2020.

Deux **rappports non transmis** ont une date d'échéance fixée en 2021 :

- la publication du rapport du Gouvernement appréciant le caractère équilibré de l'offre en matière d'enseignement international sur le territoire national ainsi que le bilan de l'application outre-mer des dispositions de l'article 32 de la loi pour une école de la confiance est prévue dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi, soit avant le 26 juillet 2021 ;

- la publication du rapport présentant le bilan du nouveau dispositif du régime obligatoire de sécurité sociale pour les étudiants, et notamment l'évaluation de la qualité de l'accueil et du service tel que prévu à l'article 11 de la loi n° 2018-166 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants doit intervenir au plus tard le 1^{er} septembre 2021.

C. LA TRANSMISSION DE RAPPORTS PÉRIODIQUES

Deux **rappports annuels du Conseil supérieur de l'Agence France-Presse**, conformément à l'article 3 de la loi n° 57-32 du 10 janvier 1957 portant statut de l'agence France-Presse, ont été remis au cours de la session 2019-2020, les 16 octobre 2019 et 21 septembre 2020.

Publié le 20 juin 2020, le **rapport annuel 2019** du **Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** a été présenté par son président Roch-Olivier

Maistre, le 15 décembre 2020, aux membres de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.

La **Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet** (HADOPI) a publié son **rapport d'activité 2019** le 22 juillet 2020.

IV. 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 2019-2020, la commission n'a formulé aucun avis sur les contrats d'objectifs et de moyens des établissements et sociétés relevant de sa compétence. Elle a toutefois entendu, le 29 janvier 2020, MM. Pierre Buhler, président, et Clément Bodeur-Crémieux, secrétaire général, sur le projet de contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français pour la période 2020-2022.

SECONDE PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Si aucune nouvelle loi n'a été adoptée ni dans le secteur de l'enseignement scolaire ni dans celui de l'enseignement supérieur au cours de la période de référence du présent rapport, il convient de se féliciter de l'adoption de plusieurs mesures réglementaires d'importance au cours des derniers mois.

A. LOI N° 2019-791 DU 26 JUILLET 2019 POUR UNE ÉCOLE DE LA CONFIANCE

La loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance prévoyait 22 mesures d'application. Sur les neuf mesures qui n'avaient pas été prises au 31 mars 2020, trois d'entre elles seulement demeurent en attente de publication au 31 mars 2021. À cette date, le **taux d'application** de cette loi est donc de **86 %**.

1. Les mesures réglementaires prises par le Gouvernement

Tirant les conséquences de l'abaissement de l'âge de scolarisation obligatoire à trois ans, l'**article 14** de la loi prévoyait la publication d'un décret afin de permettre aux professionnels intervenant auprès des enfants d'acquérir une expertise et une culture communes. Il traduisait également une volonté de revaloriser le métier des ATSEM (agent territorial spécialisé des écoles maternelles). Publié le 30 juin 2020, le **décret n° 2020-815** relatif aux modules communs de formation continue des professionnels intervenant auprès d'enfants scolarisés de moins de six ans définit le contenu des modules selon des thématiques et détermine les modalités de validation de l'expérience acquise par les personnels non enseignants travaillant dans les écoles maternelles.

L'**article 15**, instaure une obligation de formation pour tout jeune jusqu'à l'âge de dix-huit ans, avec pour objectif de diminuer le pourcentage de jeunes n'étant ni en emploi, ni en études, ni en formation (« NEET »). Publié le 6 août 2020, le **décret n° 2020-978** relatif à l'obligation de formation des jeunes de seize à dix-huit ans définit les conditions de mise en œuvre de l'obligation de formation et les motifs d'exemption pour les jeunes soumis à cette obligation ainsi que le rôle des missions locales chargées de contrôler le respect de cette obligation de formation et celui de leurs partenaires.

L'**article 16** du texte prévoyait la publication d'un décret précisant la liste des pièces pouvant être demandées à l'appui d'une demande d'inscription des enfants soumis à l'obligation scolaire. Le **décret n° 2020-811** a été publié le 30 juin 2020. Le maire peut ainsi demander aux personnes responsables d'un enfant soumis à l'obligation d'instruction un document justifiant de leur identité et de celle de l'enfant dans les conditions prévues par l'article R. 113-5 du code des relations entre le public et l'administration. Lorsque les personnes souhaitant inscrire un enfant sur la liste scolaire ne disposent d'aucun document prévu par cet article, elles peuvent attester sur l'honneur des éléments relatifs à leur identité et à l'âge de l'enfant. Un document justifiant du domicile peut également être exigé à l'appui de la demande d'inscription sur la liste scolaire.

La mesure d'application de l'**article 25** a été prise le **29 juillet 2020**. L'**arrêté** spécifie les missions et les conditions de désignation des accompagnants des élèves en situation de handicap (AESH) référents prévus à l'article L. 917-1 du code de l'éducation.

Concernant l'**article 46**, l'arrêté des ministres chargés de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur du 25 novembre 2020 fixe le **cahier des charges relatif aux contenus de la formation initiale spécifique pour les étudiants ou fonctionnaires stagiaires se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation concernant la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers**. Ce cahier des charges relatif à l'éducation inclusive et à la scolarisation des élèves à besoins éducatifs particuliers est instauré dans les mentions du master MEEF dédiées à l'enseignement du premier degré, du second degré et à l'encadrement éducatif. Il vise à ce que tous les étudiants et fonctionnaires stagiaires se destinant aux métiers du professorat et de l'éducation atteignent les compétences métiers attendues à la fin de la formation.

La mesure d'application de l'article 56 a quant à elle été publiée le 31 juillet 2020 : le **décret n° 2020-939** précise les modalités selon lesquelles l'État peut organiser les mutualisations de la gestion et de la liquidation des rémunérations des personnels recrutés et payés par les établissements publics locaux d'enseignement.

2. Les mesures réglementaires en attente de publication

L'**article 13** de la loi précitée prévoit qu'au cours de la sixième année, une visite permettant un **dépistage des troubles spécifiques du langage** et des **apprentissages** est organisée dans des **conditions fixées par voie réglementaire**. Cette mesure avait été introduite par le Sénat qui, conscient des difficultés que rencontre la médecine scolaire, entendait préciser la nature des professionnels de santé pouvant réaliser cette visite. L'arrêté du 3 novembre 2015 relatif à la périodicité et au contenu des visites médicales obligatoires devait faire l'objet d'une modification afin de prendre

en compte ce dépistage spécifique au cours de la sixième année. En juin 2020, le ministère de l'éducation nationale indiquait que « *cet arrêté faisait l'objet d'un travail conjoint entre la Direction générale de l'enseignement scolaire (DGESCO) et la Direction générale de la santé (DGS) avant une présentation aux instances consultatives en juillet puis sa publication* ». Or, l'arrêté du 3 novembre 2015 ne semble pas avoir fait l'objet de modifications. Prévues dans l'échéancier d'élaboration des textes réglementaires pour le 21 juin 2020 avec effet à la rentrée scolaire 2020, la publication n'est toujours pas intervenue au 31 mars 2021.

L'article 30 de la loi, prévoit à l'initiative du Sénat **l'élaboration de conventions relatives à la coopération entre les établissements et services sociaux et médico-sociaux et les établissements scolaires pour la scolarisation des élèves en situation de handicap**. Cet article renforce la priorité en faveur de l'école inclusive souhaitée par le Gouvernement. Envisagée en janvier 2020, la publication du décret fixant les modalités de cette collaboration et les conventions liant les deux institutions n'est toujours pas intervenue.

L'article 31, également issu d'un amendement sénatorial, vise à mettre en place un **dispositif intégrant établissements scolaires et services médico-sociaux pour accompagner les enfants, adolescents et jeunes adultes présentant des difficultés psychologiques dont l'expression perturbe gravement la socialisation et l'accès aux apprentissages**. Envisagé en janvier 2020, le décret fixant les modalités d'application de l'article L. 312-7-1 du code de l'action sociale et des familles relatif au fonctionnement en dispositif intégré des établissements et services médico-sociaux n'a pas été pris.

Interrogé par la commission, le directeur général de l'enseignement scolaire (DGESCO) avait indiqué par courrier en juin 2020 que pour ces deux articles, des réunions s'étaient tenues dès février 2020 au sein de la direction générale de la cohésion sociale du ministère de la santé et des solidarités, réunions auxquelles le ministère de l'éducation nationale était pleinement associé. Toutefois, les travaux ont été interrompus en raison du confinement de mars 2020. Ils devaient reprendre fin mai 2020.

Enfin, les articles 55 et 60 de la loi ont respectivement habilité le Gouvernement :

- ◆ à modifier l'organisation, le fonctionnement et les attributions des conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale (dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit avant le 26 juillet 2020) ;
- ◆ à réviser par ordonnance les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer (dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi, soit avant le 26 janvier 2021).

Aucune de ces deux ordonnances n'a été publiée au 31 mars 2021. Or la première aurait dû l'être, conformément à l'article 14 de la loi 2020-290 du 23 mars

2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 qui a « prolongé de quatre mois les délais dans lesquels le Gouvernement a été autorisé à prendre par ordonnances, sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, des mesures relevant du domaine de la loi lorsqu'ils n'ont pas expiré à la date de publication » de cette même loi.

B. LOI N° 2018-166 DU 8 MARS 2018 RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS (ORE)

Dans le secteur de l'enseignement supérieur, la majeure partie des mesures d'application de la loi « Orientation et réussite des étudiants » adoptée au cours de la session 2017-2018 a été prise dans les mois qui ont suivi la promulgation du texte.

Le taux d'application de cette loi est de 100 % pour le secrétariat général du Gouvernement. Il n'est en revanche que de 94 % pour le Sénat.

L'article 11 de la loi 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 ORE, 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.

La publication du rapport présentant le bilan du nouveau dispositif du régime obligatoire de sécurité sociale pour les étudiants, et notamment l'évaluation de la qualité de l'accueil et du service tel que prévu à l'article 11, doit intervenir au plus tard le 1^{er} septembre 2021.

II. CULTURE

Alors que la loi du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) conserve depuis deux ans un bilan d'application inchangé, la loi relative à la création du Centre national de la musique présente un taux d'application de 100 %.

A. LOI N° 2019-1100 DU 30 OCTOBRE 2019 RELATIVE À LA CRÉATION DU CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE

Cette loi d'initiative parlementaire institue un établissement public à caractère industriel et commercial placé sous la tutelle du ministre chargé de

la culture et dénommé Centre national de la musique (CNM). Elle définit ses missions, ses ressources et ses règles de gouvernance.

À l'initiative de Jean-Raymond Hugonet, rapporteur du texte au nom de la commission de la culture, le Sénat a substantiellement enrichi la proposition de loi de l'Assemblée nationale, en inscrivant l'égalité des répertoires et les droits culturels comme principes de fonctionnement du CNM, par la consolidation de ses missions d'observation et par le renforcement de sa mission transversale de développement territorial. Il lui a octroyé la capacité de conclure des contrats et de nouer des partenariats avec les collectivités territoriales et les acteurs de la filière musicale. Enfin, il a élargi la composition de son conseil professionnel à l'ensemble des organisations concernées par son action, notamment les collectivités territoriales compte tenu du rôle important qu'elles jouent dans l'animation et le financement de la politique publique de la musique à l'échelle des territoires.

Trois mesures d'application étaient attendues, notamment pour préciser les règles de gouvernance du nouvel établissement et les conditions d'application de la loi. Un **décret unique** couvrant le champ de ces trois mesures a été pris : il s'agit du **décret en Conseil d'État n° 2019-1445** du 24 décembre 2019. Ce décret détaille les missions et compétences dévolues par la loi au nouvel établissement qui succède au Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV).

Aux fins d'assurer une continuité juridique et de missions entre les deux établissements, il prévoit la reprise par la nouvelle entité des droits, obligations, ainsi que du personnel du CNV. Il prévoit également la reprise par le nouvel établissement des ressources, attributions et personnels de quatre associations (le Fonds pour la création musicale, le Bureau export, le Centre d'information et de ressources pour les musiques actuelles et le Club action des labels et des disquaires indépendants français), une fois celles-ci volontairement dissoutes. Les quatre associations ont formellement rejoint le CNM le 1^{er} novembre 2020.

Ce décret place le CNM sous l'autorité d'un président nommé par décret et fixe la composition et les attributions du conseil d'administration de l'établissement. Conformément à la loi, il lui adjoint un conseil professionnel dont la vocation est de représenter la filière, et il en fixe également la composition et les attributions.

Ce décret établit en outre les règles financières et comptables applicables aux recettes et aux dépenses du nouvel établissement et reprend le périmètre des données relatives à l'économie de la filière dont l'établissement peut solliciter la communication, en intégrant les attributions de l'Observatoire national de l'économie de la musique.

Enfin, il prévoit des mesures transitoires visant à assurer la continuité des missions et le fonctionnement des commissions d'attribution

d'aides sélectives. Pour sa première année d'existence, le décret autorise par dérogation le nouvel établissement à fonctionner en vertu du budget établi pour le CNV pour l'année 2020.

Initialement non prévu, le décret **n° 2020-1795** a été pris le **30 décembre 2020** pour l'application de l'article 3 de la loi, le décret en Conseil d'État n° 2019-1445 prévoyant qu'à compter du 1^{er} octobre 2020, le président du Centre national de la musique est compétent pour délivrer, au nom du ministre chargé de la culture, les agréments prévus aux articles 220 octies, 220 Q, 220 quindecies et 220 S du code général des impôts (CGI) dans les conditions prévues par ce code. Pour tirer les conséquences de ce transfert, ce décret modifie le décret de 2006 relatif à l'agrément des productions phonographiques ouvrant droit au crédit d'impôt pour dépenses dans la production d'œuvres phonographiques et le décret de 2016 relatif au crédit d'impôt au titre des dépenses de création, d'exploitation et de numérisation d'un spectacle vivant musical ou de variétés prévu à l'article 220 *quindecies* du code général des impôts.

B. LOI N° 2019-803 DU 29 JUILLET 2019 POUR LA CONSERVATION ET LA RESTAURATION DE LA CATHÉDRALE NOTRE-DAME DE PARIS ET INSTITUANT UNE SOUSCRIPTION NATIONALE À CET EFFET

La loi pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre-Dame et instituant une souscription nationale à cet effet présentait un taux d'application de 100 % au 31 mars 2020.

Toutefois, les ordonnances prévues à l'**article 11** habilitant le Gouvernement à prendre, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit le 29 juillet 2020 au plus tard, toutes dispositions relevant du domaine de la loi de nature à faciliter la réalisation des opérations de travaux de conservation et de restauration de Notre-Dame de Paris et d'aménagement de son environnement immédiat n'avaient pas pu être prises à cette date. En effet, leur contenu dépendait de l'achèvement de la phase de diagnostic qui n'avait pas pu être menée à son terme en raison de l'arrêt du chantier à deux reprises en moins d'un an (en raison de la pollution au plomb puis de la crise sanitaire liée à l'épidémie de la Covid-19).

Une ordonnance a été publiée le 19 novembre 2020 : il s'agit de l'**ordonnance n° 2020-1395 du 18 novembre 2020** dispensant d'obligation de compatibilité avec les schémas régionaux des carrières les décisions d'exploitation de carrières justifiées par les besoins de la restauration de la cathédrale Notre-Dame de Paris.

Suite à l'instruction des services du ministère de la Transition écologique et du ministère de la Culture, cette ordonnance a prévu la possibilité de déroger aux schémas départementaux des carrières. Le chantier de restauration de Notre-Dame nécessitera un approvisionnement en pierres de taille. Or, ni les volumes en question ni leur provenance exacte

ne sont connus à ce jour. C'est ce qui a conduit à retenir la possibilité de déroger aux schémas départementaux des carrières afin de faciliter la délivrance d'une possible future autorisation de carrière.

En application de l'**article 8** de la loi, le comité de suivi de la gestion des fonds pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame, composé du premier président de la Cour des Comptes et des présidents des commissions permanentes du Sénat et de l'Assemblée nationale chargées de la culture et des finances, a tenu sa réunion d'installation le lundi 22 juin 2020. Cette réunion a été l'occasion pour ses membres de définir les modalités de fonctionnement du comité et de recueillir des éléments au sujet du fonctionnement de l'établissement public et de son comité des donateurs, de l'état d'avancement des travaux et de la situation relative aux dons collectés. Une seconde réunion a ensuite été organisée entre ses membres le vendredi 22 janvier 2021.

C. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP)

Deux dispositions de la loi LCAP sont toujours en attente de mesures réglementaires. Le taux d'application demeure par conséquent inchangé à 95 %.

Le Gouvernement a toutefois publié au cours de la session 2019-2020 un décret non prévu dans le texte initial. Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine, les établissements d'enseignement supérieur dans le domaine du spectacle vivant doivent en effet être accrédités afin de pouvoir délivrer les diplômes nationaux du ministère de la culture. Cette procédure remplace la procédure d'habilitation prévue par le passé. Le **décret n° 2020-1127** du 11 septembre 2020 modifiant les décrets relatifs aux diplômes dans le domaine du spectacle vivant procède en conséquence au toilettage des textes réglementant le diplôme d'État de professeur de théâtre, les diplômes nationaux supérieurs professionnels, le diplôme d'État de professeur de musique, le certificat d'aptitude aux fonctions de professeur de musique et le certificat d'aptitude aux fonctions de professeur de danse.

N'ont en revanche toujours pas été publiés au 31 mars 2021 :

- le décret d'application sur les modalités de la délivrance et du retrait de l'agrément du droit de reproduire et de représenter une œuvre dans le cadre de services automatisés de référencement d'image prévu à l'**article 30**. Il est peu probable que ce décret, nécessaire pour rendre les dispositions législatives opérantes, soit jamais publié, dans la mesure où le ministère de la culture estime que cet article, d'initiative parlementaire, est contraire au droit européen ;

- la mesure réglementaire prévue à l'**article 53** devant préciser les conditions dans lesquelles les enseignants des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques peuvent être chargés d'une mission de recherche (article L. 759-4 du code de l'éducation).

Les rapports prévus aux articles 41, 88 et 116 sont quant à eux toujours en attente de publication. Il s'agit :

- du rapport sur la situation du dialogue social et de la représentativité des négociateurs professionnels du secteur du spectacle vivant et enregistré (transmission prévue dans un délai d'un an après la promulgation ; le délai est donc dépassé depuis le 7 juillet 2017) ;

- de deux rapports sur l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission à la fin de l'expérimentation prévue pour durer sept ans à compter de la promulgation¹) ;

- du rapport d'évaluation sur l'appropriation, par les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, et compétentes en droit de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans un délai de vingt-quatre mois suivant la promulgation ; le délai est donc dépassé depuis le 7 juillet 2018).

Enfin, depuis la promulgation de la loi en 2016, le Gouvernement n'a jamais transmis de rapport annuel sur la restitution aux ayants droit des œuvres spoliées par les nazis dans la période de l'Occupation en France.

En revanche, la commission pour l'indemnisation des victimes de spoliations intervenues du fait des législations antisémites en vigueur pendant l'Occupation (CIVS) publie chaque année un rapport d'activité.

III. COMMUNICATION

Une loi a été promulguée dans ce secteur au cours de la session 2019-2020 : il s'agit de la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse. Elle demeure à cette date partiellement applicable, avec un taux d'application de 63 %.

¹ L'un des rapports (prévu au II de l'article 88) devrait être finalement remis au terme d'un délai de sept ans à compter de la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique qui a modifié la rédaction du II de l'article 88.

A. LOI N° 2019-1063 DU 18 OCTOBRE 2019 RELATIVE À LA MODERNISATION DE LA DISTRIBUTION DE LA PRESSE

Déposé par le Gouvernement au Sénat le 10 avril 2019 après engagement de la procédure accélérée, dans un contexte de baisse des ventes de journaux et de crise de l'opérateur Presstalis qui assurait la diffusion de 75 % de la presse nationale, le projet de loi entendait réformer le cadre législatif de la distribution de la presse vendue au numéro afin d'assurer sa pérennité dans un contexte d'évolution significative du marché, dans le but de préserver la garantie créée il y a plus de 70 ans (loi du 2 avril 1947, dite « loi Bichet ») d'une diffusion libre et impartiale de la presse écrite sur l'ensemble du territoire national. Il entendait également réguler, au nom de l'intérêt général qui s'attache à la sauvegarde du pluralisme de la presse d'information politique et générale en ligne, les kiosques et les agrégateurs numériques, en soumettant les premiers à des obligations de diffusion et les seconds à des obligations de transparence. Le Gouvernement avait engagé la procédure accélérée sur le projet de loi.

Saisi en premier lieu, le Sénat a pu substantiellement enrichir le projet de loi, l'Assemblée nationale ayant conservé la quasi-totalité des amendements sénatoriaux. Le Sénat a en particulier établi une régulation par l'ARCEP plus efficace, transparente, et respectueuse du pluralisme, donné plus de responsabilités aux diffuseurs de presse, associé les maires aux implantations de points de vente dans leurs communes et conforté le rôle des dépositaires centraux de presse.

La loi n° 2019-1063 relative à la modernisation de la distribution de la presse prévoit **neuf mesures d'application**. Au 31 mars 2021, **quatre n'avaient pas été prises dont une mesure différée** non comptabilisée dans le taux d'application : il s'agit du décret fixant le cahier des charges en vue de l'agrément des sociétés de distribution des journaux ou publications périodiques, dont la publication est envisagée en 2022 avec un effet au 1^{er} janvier 2023. Le **taux d'application** de cette loi est par conséquent de **63 %**.

1. Les mesures réglementaires prises par le Gouvernement

Le **décret n° 2020-813 du 29 juin 2020** fixe les règles de composition et de fonctionnement de la commission du réseau de la diffusion de la presse créée par l'article 26 de la « loi Bichet » ainsi que les règles procédurales de la conciliation préalable prévue au V de ce même article 26, qui visent à permettre aux parties de parvenir, sous l'égide d'un conciliateur, à une solution amiable sous la forme d'un accord qui les engage. Il fixe en outre les règles générales relatives aux conditions d'implantation des points de vente au public de la presse imprimée en application de l'article 14 de cette même loi et les conditions que doivent respecter les publications hebdomadaires pour pouvoir faire l'objet d'une vente par les

vendeurs-colporteurs de presse ou d'une distribution par les porteurs de presse, dans les conditions prévues aux I et II de l'article 22 de la loi du 3 janvier 1991. Enfin, il fixe la date à laquelle les membres de la commission du réseau de la diffusion de la presse doivent être au plus tard nommés par arrêté du ministre chargé de la communication.

Trois mesures d'application non prévues ont été publiées :

- Le **décret n° 2020-814 du 29 juin 2020** portant modification du décret n° 2002-629 du 25 avril 2002 relatif à l'aide à la distribution de la presse procède à la création d'une nouvelle section de l'aide à la distribution de la presse au bénéfice des sociétés coopératives de groupage de presse associées d'une société agréée de distribution de la presse assurant la distribution de quotidiens nationaux d'information politique et générale. Il procède également à diverses adaptations rédactionnelles afin de prendre en compte les nouvelles terminologies introduites par la présente loi.

- Le **décret n° 2020-1056 du 14 août 2020** instituant une aide exceptionnelle au bénéfice de certains diffuseurs de presse crée une aide exceptionnelle au titre de l'année 2020 pour les diffuseurs de presse qui font face à une situation d'urgence du fait des conséquences de la crise sanitaire et de la cessation de paiement de la principale entreprise de distribution de presse au numéro. Dans ce contexte, le décret contribue à garantir l'objectif de continuité de la distribution de la presse, énoncé par l'article 16 de la loi Bichet modifiée relative au statut des entreprises de groupage et de distribution des journaux et publications périodiques. Il vise aussi à préserver le réseau de diffusion de la presse et à atténuer pour les diffuseurs les impacts négatifs de la situation exceptionnelle qu'ils rencontrent, du fait de la crise sanitaire.

- Le **décret n° 2020-1793 du 30 décembre 2020** modifiant le décret n° 2020-1056 du 14 août 2020, notamment le périmètre d'éligibilité à l'aide exceptionnelle instituée au bénéfice de certains diffuseurs de presse. L'ensemble des diffuseurs spécialistes indépendants sont ainsi visés par le dispositif, qu'ils exercent ou non en qualité de travailleurs indépendants tels que définis à l'article L. 611-1 du code de la sécurité sociale.

2. Les mesures réglementaires en attente de publication

L'**article 1^{er} de la loi précitée** prévoit qu'un décret en Conseil d'État désigne l'**autorité compétente pour reconnaître le caractère d'information politique et générale des journaux et publications dans des conditions d'indépendance et d'impartialité.**

Ce décret, dont la publication était envisagée au 1^{er} février 2020, n'était toujours pas paru au **31 mars 2021.**

L'**article 1^{er}** prévoit en outre que l'agrément des sociétés de distribution est subordonné au respect d'un **cahier des charges** fixé par

décret pris au vu d'une proposition de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse établie après consultation des organisations professionnelles représentatives des entreprises de presse et de toute autre personne dont l'avis lui paraît utile. La publication de ce décret est envisagée le 1^{er} septembre 2022 avec un effet au 1^{er} janvier 2023.

L'**article 1^{er}** prévoit enfin de déterminer par deux décrets, d'une part le **seuil de chiffre d'affaires au-delà duquel le service de communication au public en ligne en disposant est soumis aux obligations du I de l'article 15 de la loi Bichet**, et d'autre part, le **seuil de connexions sur le territoire français au-delà duquel les opérateurs de plateformes en ligne mentionnés au I de l'article L. 111-7 du code de la consommation** doivent fournir à l'utilisateur, outre les informations mentionnées au II du même article L. 111-7, une information loyale, claire et transparente sur l'utilisation de ses données personnelles dans le cadre du classement ou du référencement de contenus extraits de publication de presse ou de service de presse en ligne d'information politique et générale.

Ces deux décrets prévus dans le texte initial du Gouvernement et dont la publication était envisagée le 1^{er} mars 2020 n'étaient toujours pas publiés au **31 mars 2021**.

B. LOI N° 2019-775 DU 24 JUILLET 2019 TENDANT À CRÉER UN DROIT VOISIN AU PROFIT DES AGENCES DE PRESSE ET DES ÉDITEURS DE PRESSE

L'unique mesure réglementaire attendue pour l'application complète de cette loi est un décret en Conseil d'État prévu à l'article 4 devant fixer les conditions d'application du nouvel article L. 218-5 du code de la propriété intellectuelle qui pose le principe de la répartition de la rémunération retirée des droits voisins entre journalistes et éditeurs.

Ce décret n'a toujours pas été publié au 31 mars 2021.

Face au refus de se lancer dans une négociation, une plainte contre Google a été déposée par l'APIG, le SEPM et l'AFP auprès de l'Autorité de la Concurrence pour abus de position dominante en **novembre 2019**.

Dans sa décision du 9 avril 2020, l'Autorité a considéré que Google était susceptible de détenir une position dominante sur le marché français des services de recherche généraliste et que les pratiques dénoncées étaient susceptibles d'être qualifiées d'anticoncurrentielles. Elle a donc imposé une négociation « **de bonne foi** » entre Google et les éditeurs, pour une durée de **trois mois**.

À la fin de l'été 2020, la période de négociation étant échue, les principaux représentants des éditeurs ont annoncé avoir déposé un **second recours** auprès de l'Autorité contre Google, pour non-respect de ses

obligations. Dans le même temps, le 2 juillet 2020, Google a fait appel de la décision de l'Autorité devant la cour d'appel de Paris, qui a rendu une décision **défavorable à l'opérateur** le 8 octobre 2020.

Le collège de l'Autorité de la Concurrence doit se prononcer **prochainement** sur les suites données aux mesures conservatoires d'avril 2020.

IV. JEUNESSE ET SPORTS

Au cours de la session 2019-2020, aucune nouvelle loi n'a été promulguée dans ce domaine.

Si toutes les mesures d'application de la loi de 2019 relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ont été prises, aucune des mesures encore attendues n'a en revanche été prise pour l'application de la loi de 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

A. LOI N° 2019-812 DU 1^{ER} AOÛT 2019 RELATIVE À LA CRÉATION DE L'AGENCE NATIONALE DU SPORT ET À DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ORGANISATION DES JEUX OLYMPIQUES ET PARALYMPIQUES DE 2024

Au cours de l'examen du texte au Sénat, le rôle du préfet de région avait été circonscrit : le **décret en conseil d'État n° 2020-1010 du 6 août 2020** relatif au délégué territorial de l'Agence nationale du sport précise le rôle du préfet de région en tant que délégué territorial du groupement d'intérêt public dénommé « Agence nationale du sport » (ANS). Il en définit les attributions et prévoit qu'il est assisté d'un délégué territorial adjoint chef du service régional de l'État chargé de la politique publique du sport. Il fixe également le régime des délégations de signature auxquelles il peut procéder et le cadre permettant aux services des administrations civiles de l'État de concourir à l'exercice des missions territoriales de l'ANS.

Le Sénat avait également inséré dans ce texte les principes de la gouvernance territoriale de l'ANS avec la création d'une conférence régionale du sport, chargée d'établir un projet sportif territorial, et des conférences des financeurs, les présidents des conférences régionales du sport et des conférences des financeurs étant élus parmi les élus locaux ou les représentants du mouvement sportif et le nombre de conférences des financeurs pouvant varier au sein de chaque région selon les spécificités territoriales. Le **décret en Conseil d'État n° 2020-1280** relatif aux conférences régionales du sport et aux conférences des financeurs du sport a été pris le **20 octobre 2020**.

B. LOI N° 2017-261 DU 1^{ER} MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS

Le taux d'application la loi n° 2017-261 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs demeure inchangé au 31 mars 2021 : il est de 67 %.

Une ou plusieurs mesures réglementaires restent toujours en attente pour l'application de l'article 7 qui étend les pouvoirs conférés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne en lui confiant la responsabilité de fixer la liste des compétitions ou manifestations sportives sur lesquelles des paris sportifs sont autorisés en tout ou partie.

Le rapport du Gouvernement relatif à la création d'un délit de fraude mécanique et technologique dans le sport et à l'élargissement des compétences de l'Agence française de lutte contre le dopage à la fraude mécanique et technologique et celui sur l'opportunité pour les centres de formation des clubs de bénéficier du régime de financement des centres de formation des apprentis n'ont toujours pas été publiés.

COMMISSION DES FINANCES

AVANT-PROPOS

Le présent contrôle de l'application des lois porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2021 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 2011)

2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019	2019-2020
9	9	6	8	5	6	9 ¹	6	7

Cinq des sept lois examinées par la commission des finances et promulguées au cours de la session 2019-2020 renvoyaient à la publication d'un texte réglementaire, d'une ordonnance ou d'un rapport, et font ainsi l'objet d'un suivi dans le présent rapport.

Outre ces lois récentes, la commission des finances est chargée de contrôler la mise en application du « stock » des **lois antérieures au 1^{er} octobre 2019**, 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 deux décrets et un arrêté restent attendus.**

Au total, le champ du présent contrôle porte sur 19 lois.

Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues* pour les lois relevant au fond de la commission des finances et le nombre total des mesures attendues pour l'ensemble des lois de la période de contrôle

2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018 ²	2018-2019	2019-2020
104/482 = 21,5 %	182/491 = 37 %	130/1096 = 11,9 %	103/806 = 12,8 %	112/931 = 12 %	82/578 = 14 %	98/608 = 16,1 %	120/866 = 13,8 %	167/723 = 23,1 %

* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports.

¹ Incluant la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

² Incluant la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond (au 31 mars 2021)

Lois contrôlées	Renvois à une mesure réglementaire	Mesures en attente depuis le dernier contrôle	Mesures prises dans l'année	Mesures devenues sans objet	Mesures restant en attente	Taux de mise en application réglementaire	Renvois à un rapport ou une ordonnance	Rapports ou ordonnance non publiés depuis le dernier contrôle	Rapports ou ordonnance publiés ou devenus sans objet	Rapports ou ordonnance restant en attente	Taux de mise en application globale
2011-1977 LFI 2012	44	3	0	0	3	93%	9	0	0	0	94%
2013-672 activités bancaires	79	3	0	0	3	96%	0	0	0	0	96%
2013-1279 LFR 2013	51	1	0	0	1	98%	2	0	0	0	98%
2014-1655 LFR 2014	23	1	0	1	0	100%	7	0	0	0	100%
2014-1662 DDADUE	7	1	0	1	0	100%	10	0	0	0	100%
2015-1786 LFR 2015	40	2	0	0	2	95%	4	2	1	1	93%
2016-1917 LFI 2017	39	0	0	0	0	100%	12	2	1	1	98%
2016-1918 LFR 2016	43	2	0	0	2	95%	2	0	0	0	96%
2017-1775 LFR 2017	33	0	0	0	0	100%	4	1	0	1	97%
2017-1837 LFI 2018	45	1	0	0	1	98%	21	1	0	1	97%
2018-32 LFFP 2018-2022	1	0	0	0	0	100%	10	4	3	1	91%
2018-898 lutte contre la fraude	17	2	0	0	2	88%	2	0	0	0	89%
2018-1317 LFI 2019	119	13	4	2	7	94%	19	12	6	6	91%
2018-759 TSN et perte IS	1	0	0	0	0	100%	4	4	1	3	40%
Total (1)	542	29	4	4	21	96%	106	26	12	14	95%
LFI 2020	125	83	8	8	34	73%	44	18	18	27	64%
LFR 2020 (1)	6	6	0	0	0	100%	0	0	0	0	-
LFR 2020 (2)	11	11	0	0	0	100%	6	3	3	3	82%
2020-734 diverses dispositions face à la crise sanitaire	0	0	0	0	0	-	1	1	1	0	100%
LFR 2020 (3)	25	18	1	1	6	76%	6	1	1	5	65%
Total (2)	167	118	9	9	40	76%	57	20	20	35	67%
Total sur l'ensemble des lois contrôlées (1+2)	709	29	122	13	61	91%	163	26	32	49	87%

Lois du stock (1)

Lois de la session (2)

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS ET RECOMMANDATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES

Observations d'ensemble sur le bilan de l'application des lois

1. Pour cette période de contrôle, **trois quarts des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées dans la seule loi de finances initiale (LFI) pour 2020**, le reste étant contenu dans les 3 lois de finances rectificatives (LFR) pour 2020 adoptées dans le contexte de la crise sanitaire jusqu'à fin septembre 2020¹.
2. Comme l'an dernier, **le nombre de dispositions appelant une mesure réglementaire continue de s'accroître**, avec un total de 167 dispositions contre 119 la session précédente et 87 pour la session 2017-2018.
3. S'il est regrettable de constater que le **taux de mise en application globale baisse singulièrement, avec 76 % de mesures prises, contre 88 % l'an dernier, il faut néanmoins reconnaître qu'un grand nombre de mesures prévues entrent en vigueur à une date différée et souvent bien au-delà de la période de contrôle, qui s'arrête au 31 mars 2021**.
4. **Les délais moyens de publication s'améliorent**, tout en restant importants : un peu **plus de la moitié des textes réglementaires ont été publiés avant le délai de 6 mois**, prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Pour rappel, ce n'était le cas que de 31 % d'entre eux lors du dernier contrôle.
5. Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 29 cette année contre 37 l'an dernier. **Le déstockage s'avère très modeste cette année**, 2 lois sur 14 sont enfin intégralement appliquées depuis le 31 mars 2021, contre 5 sur 14 l'an dernier. **La loi la plus ancienne suivie par la commission reste la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012**. Par ailleurs, seules 8 des 29 mesures non prises du stock ont été satisfaites ou sont devenues sans objet. Dès lors, le stock qui sera suivi dans le cadre du prochain contrôle sera particulièrement élevé, avec un total de 61 mesures.
6. En ce qui concerne le suivi des habilitations et des ordonnances, **deux nouvelles ordonnances étaient attendues au titre de la session 2019-2020**. L'une doit être prise d'ici juin 2021, l'autre a bien été publiée. **Elle s'ajoute aux 9 ordonnances en attente de ratification**, et qui n'ont toujours pas été ratifiées au cours de la période de contrôle. Or sept d'entre elles ont été publiées il y a plus de 4 ans, et **la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015**.
7. Le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport connaît une très forte croissance (55 cette année, contre 24 en 2018-2019, et 36 en 2017-2018), alors que le taux de remise demeure très bas. **À peine plus du tiers des rapports attendus ont ainsi été remis**. Plus de 70 % des dispositions demandant la transmission d'un rapport sont issues d'un amendement de l'Assemblée nationale, tandis que le Sénat n'est à l'origine que de deux demandes de rapport.

¹ Une 4^{ème} LFR a été promulguée le 30 novembre 2020.

Principales recommandations

Recommandation n° 1 : Afin d'améliorer l'information relative aux mesures non publiées, car dépendantes d'une réponse préalable de la Commission européenne, **insérer au sein du rapport remis en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 un état des lieux des demandes introduites auprès de la Commission européenne en matière d'aides d'État.**

Recommandation n° 2 : Afin de préciser les suites qu'elles appellent et de proposer un éventuel aménagement législatif, **entreprendre un réexamen des mesures inappliquées par voie réglementaire à partir de la liste des 10 mesures établie dans le présent rapport.**

Recommandation n° 3 : Afin de faciliter et de développer le suivi des arrêtés attendus pour l'application d'une disposition légale, **enrichir les rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 en incluant un commentaire sur chaque arrêté prévu par la loi.**

Recommandation n° 4 : Afin de fiabiliser la remise des rapports au Parlement, **privilégier, pour chaque rapport à transmettre, le canal officiel de transmission du Secrétariat général du Gouvernement vers chaque assemblée.**

PREMIÈRE PARTIE : LE SUIVI DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES

ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **135 mesures réglementaires d'application ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un niveau quasi-équivalent à celui de **l'année précédente**. Cela représente **68 % de l'ensemble des mesures en attente au début du contrôle, qui s'élève à 196**, dont 29 mesures « anciennes », concernant les lois antérieures, et 167 « nouvelles », relatives aux lois de la période considérée¹.

Pour la session 2019-2020, on constate :

– S'agissant du stock, un nombre de mesures restant à prendre moins élevé que pour la session précédente, mais un déstockage très réduit.

En effet, le stock de départ s'établissait à 29 mesures pour la session 2019-2020 (contre 37 pour la session 2018-2019). **Cela étant, le taux de déstockage est nettement plus faible** : avec seulement 4 mesures prises et 4 devenues sans objet, il atteint 27,5 %, contre 56,7 % pour la session précédente. Par ailleurs, il faut souligner que sur les 8 mesures prises ou devenues sans objet, seules deux concernent des textes antérieurs à la session 2018-2019, laissant ainsi un nombre de mesures très anciennes toujours inappliquées.

– S'agissant des lois de la période, un nombre de renvois à des mesures réglementaires en nette hausse et un taux d'application en nette diminution.

De même que les sessions précédentes, **le nombre de dispositions appelant une mesure d'application est de nouveau en hausse pour la session 2019-2020, et atteint un niveau record : 167 mesures** étaient ainsi en attente d'application, contre 120 lors la session précédente, et 98 lors de la session 2017-2018.

Sur ces 167 mesures, 118 ont été prises et 9 sont devenues sans objet. **Le taux de mise en application des lois considérées s'élève ainsi à 76 %**, un taux très inférieur à celui du précédent contrôle (88 %). Dès lors, 40 mesures s'ajouteront au stock des années passées, ce qui représente un motif de préoccupation. En effet, au terme de ce bilan annuel, le stock s'élèvera à plus du double de celui constaté l'an passé, avec **61 mesures restant en attente**, contre 29 l'an dernier.

¹ Les chiffres ici présentés excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement ainsi que les habilitations à légiférer par ordonnance. Ces deux types de mesure font l'objet d'un examen spécifique dans la deuxième partie.

I. L'APPLICATION DES SEPT LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020

A. TROIS LOIS D'APPLICATION DIRECTE

Deux lois examinées au cours de la session et suivies par la commission des finances peuvent être considérées **comme d'application directe, en l'absence de renvoi à un texte réglementaire d'application**. Il s'agit de :

- la loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019 ;
- la loi n° 2020-937 du 30 juillet 2020 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019.

Par ailleurs, **l'article 58 de la loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne**, a été examiné par la commission des finances dans le cadre d'une délégation au fond de la commission des lois. Également d'application directe, cet article habilitait le Gouvernement à prendre des mesures par voie d'ordonnance. Cette ordonnance a bien été publiée dans les délais prévus, mais n'est toujours pas ratifiée. (voir *infra* dans la deuxième partie).

B. UN PEU PLUS DE LA MOITIÉ DES MESURES PRISES DANS UN DÉLAI DE SIX MOIS

Les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois de la période du présent contrôle **respectent globalement l'objectif de 6 mois suivant la promulgation**, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. En effet, **55 % des mesures publiées l'ont été avant six mois** (contre 31 % l'an dernier et 50 % il y a deux ans).

**Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées définitivement
au cours de la période de référence**

	2019-2020		2018-2019		2017-2018	
Nombre de mesures prises dans un délai :		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>
- inférieur ou égal à 1 mois	22	55 %	11	31 %	7	50 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	17		11		18	
- de plus de 3 mois à 6 mois	26		8		13	
- de plus de 6 mois à 1 an	47	40 %	62	64 %	35	46 %
- de plus d'1 an	6	5%	5	5%	3	4 %
Total	118	100 %	96	100 %	76	100 %

C. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION QUI RÉGRESSE FORTEMENT

Le taux de mise en application des lois de la période **est en nette diminution par rapport aux années précédentes**, en s'établissant à 76 %, soit le plus faible taux enregistré depuis cinq ans par la commission des finances du Sénat.

Cet écart s'explique certes par **une quantité importante de mesures dépendantes d'une entrée en vigueur différée** au-delà de la période de contrôle, mais aussi par **un grand nombre d'arrêtés non pris**, pour lesquels le délai de 6 mois fixé par la circulaire de 2008 semble être appliqué avec moins de diligence 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.

**Mise en application des lois promulguées
au cours de chaque session depuis 2015**

	2019-2020	2018-2019	2017-2018	2016-2017	2015-2016
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	167	120	98	82	114
Mesures prises	117	96	76	68	69
Mesures devenues sans objet	9	10	3	0	18
Mesures restant en attente	41	14	19	14	27
Taux de mise en application	76 %	88 %	81 %	83 %	76 %
<i>Taux global de mise en application (rapports et ordonnances inclus)</i>	66%	80 %	74 %	73 %	N/A

D. LA LOI DE FINANCES POUR 2020 : UNE APPLICATION PARTIELLE, LIÉE À UN GRAND NOMBRE DE MESURES DONT L'ENTRÉE EN VIGUEUR EST DIFFÉRÉE

L'essentiel des mesures des lois de la session 2019-2020 renvoyant à un texte réglementaire étaient prévues par **la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020**, qui concentrait ainsi 75 % de ces mesures sur l'ensemble des lois contrôlées.

Il faut relever une augmentation continue des dispositions prévues par la loi de finances initiale (LFI) appelant une mesure réglementaire. Ainsi, **125 dispositions** de la LFI pour 2020 appelaient un texte réglementaire d'application contre **119 pour la LFI pour 2019**. Cette dernière dépassait déjà la somme cumulée de textes réglementaires prévus par la LFI pour 2018 (45) et la LFR pour 2017 (33).

Au 31 mars 2021, sur ces 125 mesures attendues, **82 mesures ont été prises, 8 sont devenues sans objet, et 35 mesures demeurent en attente** (19 décrets et 16 arrêtés) dont 18 sont en fait des mesures différées qui ont vocation à être prises ultérieurement.

Le tableau ci-dessous donne le détail du nombre de mesures par statut et type de texte :

LFI 2020	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				<i>Dont total</i>	<i>Dont mesures non différées</i>	<i>Dont mesures différées¹</i>
Tout type	125	82	8	35	16	18
Décret	95	69	7	19	4	15
Arrêté	30	15	1	16	12	3

Il révèle notamment que le taux d'application varie en fonction du type de mesure. Très élevé pour les décrets (95% des mesures non différées ont été prises), il est bien moindre en ce qui concerne les arrêtés (60% des arrêtés non différés ont été pris à ce jour).

¹ 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.

1. Au 31 mars 2021, 82 mesures ont été prises dans des secteurs variés

a) Mesures relatives à la fiscalité des ménages

L'article 155 permet à certains contribuables de souscrire une déclaration d'ensemble de leurs revenus par validation tacite des informations dont dispose déjà l'administration. En pratique, il est prévu que l'administration fiscale remette aux contribuables éligibles à ce dispositif - à savoir ceux dont les revenus sont déclarés par des tiers et dont la situation n'a pas évolué - un « document spécifique » comprenant les éléments nécessaires à l'établissement de l'impôt sur le revenu, au plus tard un mois avant la date limite fixée pour la remise des déclarations de revenus. **Le décret n°2020-485 du 27 avril 2020 précisant les cas dans lesquels l'administration ne met pas à la disposition des contribuables le document spécifique prévu au premier alinéa de l'article 171 du code général des impôts répond à cet objectif.** Seront ainsi exclus de ce dispositif les contribuables qui l'année précédente :

- **ont déclaré des revenus qui ne sont pas déclarés par des tiers** à l'administration fiscale (bénéficiaires de revenus fonciers, de rentes viagères à titre onéreux, de revenus de source étrangère ou encore travailleurs indépendants). Dans ce cas de figure, l'administration fiscale ne dispose pas de l'intégralité des informations ;

- **ont déclaré un changement d'adresse ou de situation.** Les services fiscaux doivent alors tenir compte de ce changement de situation ;

- **étaient redevables de l'impôt sur la fortune immobilière.** Les biens imposables déclarés dans une annexe à la déclaration de revenus doivent pouvoir, dans ce cas, être réévalués ;

- **n'étaient pas fiscalement domiciliés en France.**

b) Mesures relatives à la fiscalité écologique et la fiscalité énergétique

Prévu par l'article 15, le décret n°2020-26 du 14 janvier 2020 relatif à la prime de transition énergétique a bien été pris, et le rapport sur l'opportunité d'élargir la prime aux propriétaires bailleurs a bien été remis. Dans le cadre du plan de relance, la prime a d'ailleurs effectivement été élargie et ouverte aux propriétaires bailleurs.

Le I de l'article 66 complète le code des douanes pour fixer à 0,5 euro, contre 22,5 euros, le tarif de taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE) applicable à l'électricité fournie, lors de leur stationnement à quai dans les ports, à certains navires. Le II de cet article prévoyait que **cette exonération entrerait en vigueur à une date fixée par décret,** qui ne pouvait 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 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. **Le décret n° 2020-1730 du 28 décembre 2020** fixant l'entrée en vigueur des dispositions du I de l'article 66 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 **a prévu que la mesure entre en vigueur le 1^{er} janvier 2021.**

c) Mesures relatives au secteur culturel

L'article 138 aménage le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographique et audiovisuelle et le crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographique et audiovisuelle. Il plafonne ainsi, dans les mêmes conditions, le montant de certaines dépenses retenues dans le calcul des deux crédits d'impôt. L'article renvoie à un décret la détermination des conditions et des limites dans lesquelles les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement sont prises en compte, et la définition du plafond retenu pour les rémunérations versées aux artistes-interprètes et les salaires versés au réalisateur en qualité de technicien. **Le décret n°2020-1796 du 30 décembre 2020** répond ainsi à cet objectif. Sa parution tardive suscite cependant une interrogation : la production cinématographique s'inscrit dans un temps long nécessitant une prise en compte de tous les paramètres notamment financiers. L'adoption de ce décret deux jours avant l'entrée en vigueur du nouveau dispositif peut susciter une réserve quant au **risque de perte d'attractivité, sur une période certes relativement courte, des deux crédits d'impôts, faute de précision, pour les producteurs, quant à leur utilisation,** ce qui pourrait induire le report voire l'annulation de certains projets.

d) Mesures relatives à la gestion publique et à la fonction publique

L'article 150 renvoie à un texte réglementaire la détermination des déclarations fiscales qui doivent être souscrites par voie électronique et les impositions qui doivent faire l'objet d'un télépaiement. Le décret d'application¹ a été pris moins de six mois après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020.

L'article 154 autorise, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, la direction générale des finances publiques (DGFIP) et la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) à collecter et exploiter, au moyen de traitements automatisés et informatisés, les informations publiées par les utilisateurs de plateforme en ligne, afin de rechercher et de détecter certaines infractions graves au code général des impôts ainsi qu'au code des douanes. Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, doit préciser les

¹ Décret n° 2020-772 du 24 juin 2020 relatif à l'obligation de souscription et de paiement par voie dématérialisée en matière d'enregistrement.

modalités d'application de cet article. **Le décret en Conseil d'État¹ a été pris le 11 février 2021, soit plus d'un an et un mois après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020.** La DGFIP et la DGDDI doivent encore l'étudier pour mettre en place les traitements prévus à l'article 154 de la LFI 2020, dans les conditions définies par ce décret. Or, un premier rapport sur cette expérimentation devait être transmis au Parlement au plus tard dix-huit mois avant son terme, soit avant le mois de juin 2021. **Au vu de la date de prise du décret, il est fort probable que cette première évaluation ne donne pas de résultats probants,** étant donné que les administrations concernées n'auront probablement pas eu le temps de mettre en place ces traitements, ou qu'elles n'en seront qu'au tout début de leur exploitation.

L'article 174 prévoit d'octroyer aux agents des finances publiques un numéro d'immatriculation administrative afin de protéger leur identité dans le cadre d'enquêtes pouvant mettre en danger leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches. Les modalités de mise en œuvre de cette disposition devaient être définies par décret. Ce dernier² a été pris le 28 octobre 2020, soit 10 mois après l'adoption de la loi de finances pour 2020.

L'article 175 codifie au sein du livre des procédures fiscales (LPF) le dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux, tout en l'étendant aux manquements aux règles applicables à la TVA et, pour une durée expérimentale de deux ans, à tout type de fraude grave. Les conditions et modalités de l'indemnisation des aviseurs devaient être déterminées par arrêté du ministre chargé du budget. **Si l'arrêté n'a pas encore été publié, un décret³ a été pris le 25 janvier 2021,** plus d'un an après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020, pour prévoir, au sein des dispositions réglementaires du LPF, que la DGFIP puisse indemniser les aviseurs fiscaux.

L'article 186 a créé un article 302 M *quater* au sein du code général des impôts précisant que les produits soumis à accises circulant sur le territoire communautaire et expédiés dans le cadre d'une vente à distance doivent être accompagnés d'un document établi par l'expéditeur. Les informations contenues dans ce document devaient être définies par décret. Ce dernier⁴ a été pris le 26 mars 2020, soit **moins de trois mois après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020.**

¹ Décret n° 2021-148 du 11 février 2021 portant modalités de mise en œuvre par la direction générale des finances publiques et la direction générale des douanes et droits indirects de traitements informatisés et automatisés permettant la collecte et l'exploitation de données rendues publiques sur les sites internet des opérateurs de plateforme en ligne.

² Décret n° 2020-1306 du 28 octobre 2020 relatif au dispositif d'anonymisation des agents des finances publiques en cas de risque pour leur vie, leur intégrité physique ou celles de leurs proches.

³ Décret n° 2021-61 du 25 janvier 2021 pris pour l'application de l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales.

⁴ Décret n° 2020-338 du 26 mars 2020 relatif aux mentions obligatoires du document commercial pour la circulation des produits soumis à accise dans le cadre d'une vente à distance.

L'article 189 prévoit que les modalités de recouvrement des taxes sur le chiffre d'affaires, déjà applicables aux taxes sur les boissons non alcooliques, soient également applicables à la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP). Le II prévoit en outre des adaptations techniques pour assurer un niveau de contrôle similaire aux procédures antérieurement prévues pour ces taxes et inscrites au sein du code des douanes. Les agents de l'administration fiscale pourront ainsi, dans le cadre d'une vérification de comptabilité, procéder ou faire procéder à des prélèvements d'échantillons. Les modalités de réalisation des prélèvements, de conservation et de restitution des échantillons devaient être fixées par décret. **Ce dernier¹ a bien été pris, le 6 avril 2020, soit moins de quatre mois après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020.**

Le IV de l'article 189 renvoie également à un décret les conditions dans lesquelles les contribuables peuvent se voir imputer sur les sommes recouvrées l'excédent des acomptes au titre de la TGAP, ainsi que les conditions de régularisation de ces acomptes après le transfert du recouvrement de la TGAP de la DGDDI à la DGFIP. **Ce décret² a bien été pris, le 16 avril 2020, soit moins de quatre mois après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020.**

e) Mesures prises relatives à la fiscalité et au financement de la politique du logement

L'article 24, issu d'un amendement sénatorial, a introduit des assouplissements limités au régime de l'éco-prêt à taux zéro. Il a en particulier instauré des cas de dérogation à l'obligation d'achèvement des travaux dans le délai de trois ans pour l'obtention du prêt. **Le décret n° 2020-1558 du 8 décembre 2020,** pris en application de cet article, prévoit quatre situations dans lesquelles ce délai est susceptible d'être allongé : force majeure, maladie ou accident de l'emprunteur ayant entraîné une incapacité temporaire de travail d'une durée de trois mois minimum ou décès de l'emprunteur, procédure contentieuse liée à la réalisation de l'opération, enfin reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle ou de catastrophe technologique.

L'article 25, apporte des précisions au régime d'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPB) qui bénéficie aux logements anciens réhabilités en location-accession. Deux décrets prévus par cet article ont été pris les 6 janvier et 12 novembre 2020 pour préciser les conditions de l'agrément. Le premier décret a été accompagné d'un arrêté d'application pris le même jour.

¹ Décret n° 2020-403 du 6 avril 2020 relatif aux modalités du prélèvement d'échantillons en matière de taxes sur le chiffre d'affaires prévu par l'article L. 16 E du livre des procédures fiscales.

² Décret n° 2020-442 du 16 avril 2020 relatif aux composantes de la taxe générale sur les activités polluantes.

L'article 162 a prévu que la réduction d'impôt « Denormandie » favorisant l'investissement dans les logements anciens en centre-ville s'applique à des travaux d'amélioration et non de rénovation. En conséquence, le décret d'application de ce dispositif, qui précise les travaux concernés, a été modifié par le décret n° 2020-426 du 10 avril 2020.

L'article 164 prévoit l'expérimentation en région Bretagne d'une modulation locale du dispositif de la réduction d'impôt « Pinel ». Cette disposition a été mise en œuvre assez rapidement, via un arrêté pris par le préfet de la région Bretagne le 27 mars 2020. Par ailleurs, un décret pris le 15 mars 2021 précise les modalités de la déclaration annuelle que doivent remplir les contribuables bénéficiant de cette réduction d'impôt.

L'article 223 prévoit que la société Action Logement Services prend en charge les contributions des organismes de logement social au financement des aides à la pierre à hauteur de 300 millions d'euros par an en 2020, 2021 et 2022. Afin de prendre en compte les conséquences de cette contribution, il adapte les modalités de lissage de la réduction de loyer de solidarité, par l'intermédiaire des cotisations versées par les organismes de logement social à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS). **Deux arrêtés parus les 18 février et 11 mai 2020 ont précisé les modalités de mise en œuvre de cette disposition.**

f) Mesures relatives à la protection sociale

L'article 264 prévoit une réforme de l'aide médicale d'État (AME) destinée à mieux juguler les risques de fraudes et de détournements abusifs. Reprenant les conclusions d'un rapport de l'inspection générale des finances et de l'inspection générale des affaires sociales rendu public en novembre 2019, le dispositif est axé autour de trois objectifs :

- **clarifier les conditions pour bénéficier de l'aide** : l'ouverture du droit à l'AME ne sera effective qu'au terme d'un **délaï de trois mois en situation irrégulière**. La précédente rédaction pouvait permettre une ouverture du droit dans les semaines suivant l'expiration d'un visa touristique ;

- **conditionner la prise en charge de certaines prestations programmées et non urgentes** des bénéficiaires majeurs de l'aide médicale d'État à un délai d'ancienneté de bénéfice de cette aide de 9 mois maximum. Une dérogation est envisageable si le délai peut avoir des conséquences vitales ou graves et durables sur l'état de la personne ;

- **limiter les possibilités de dépôt de demande d'AME à une comparution physique en caisse primaire d'assurance-maladie** ou en cas d'empêchement, à un dépôt par l'intermédiaire de l'hôpital ou de la permanence d'accès aux soins de santé. Le dispositif existant est néanmoins maintenu en cas de renouvellement de demande d'aide, afin d'éviter un engorgement des caisses d'assurance-maladie et des hôpitaux.

Le déploiement de ces nouvelles mesures devait, en outre, permettre de réduire la dépense de 15 millions d'euros à l'issue de l'exercice 2020 (soit 1,6 % des crédits versés au titre de l'AME en 2019) et rompre ainsi avec la tendance observée depuis 2014 d'une augmentation continue du coût de l'AME pour le budget de l'État.

Le décret précisant ces dispositions n'a finalement été adopté que le 30 octobre 2020¹. Cette adoption tardive décale quasiment d'un an la portée de la réforme et rend impossible, aujourd'hui, toute appréciation de sa pertinence et de son efficacité.

L'article 279 de la loi n°2019-1479 de finances pour 2020 a ajouté les pensions servies par la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL) et du Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) à la liste des catégories de pensions bénéficiant de la « décrystallisation » au titre de l'article 211 de la LFI pour 2011. Cet article avait en effet procédé à l'alignement des valeurs des points servant au calcul de ces pensions pour les ressortissants étrangers sur celles de même nature applicables aux Français. **Un décret n°2020-1334 du 3 novembre 2020** a précisé les conditions d'application de la mesure de décrystallisation ainsi adoptée. Elles peuvent apparaître restrictives à deux égards : d'une part, la révision n'est pas automatique, devant être précédée par une demande des intéressés présentée dans un délai de quatre ans à compter de la publication du décret, exigence qui, s'agissant de pensionnés résidant dans des pays parfois lointains et pouvant tenir leurs droits de manière indirecte, peut conduire à l'extinction de fait de leurs droits ; d'autre part, les révisions de pension consécutives à la décrystallisation sont réputées ne valoir qu'à compter du 1^{er} janvier 2020, n'ouvrant pas de droits à des arrérages antérieurs à cette date. Enfin, mais ceci est probablement insusceptible d'exercer des effets pratiques compte tenu des responsabilités de gestion des pensions concernées, le décret ne mentionne pas formellement, au titre de la procédure à suivre, le FSPOEIE, géré par la Caisse des dépôts et consignations (CdC), se contentant de mentionner la CNRACL (dans la gestion de laquelle la CdC est, il est vrai, étroitement impliquée).

L'ensemble des mesures prises en application de la loi n°2019-1479 de finances pour 2020 peuvent être retrouvées dans le dossier législatif de cette loi sur site du Sénat.²

¹ Décret en Conseil d'État n° 2020-1325 du 30 octobre 2020 relatif à l'aide médicale de l'État et aux conditions permettant de bénéficier du droit à la prise en charge des frais de santé pour les assurés qui cessent d'avoir une résidence régulière en France.

² <http://www.senat.fr/application-des-lois/pjlf2020.html>

2. Quinze mois après le vote de la LFI, 35 mesures restent en attente, dont plus de la moitié (18) en raison d'une application différée

a) Seules quatre mesures non différées nécessitent encore un décret pour être appliquées

Un décret doit fixer les conditions d'application des 3 et 4 du E du V de l'article 16 relatifs à la fraction du produit net de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) qui est versée aux départements, au département de Mayotte, à la Métropole de Lyon, à la collectivité territoriale de Guyane, à la collectivité territoriale de Martinique et à la collectivité de Corse afin de soutenir les territoires les plus fragiles.

Un autre décret doit **déterminer les modalités d'application de l'article 208 de la loi relatif à la fraction complémentaire de TVA prévue au 3 du E du V de l'article 16 précité** et, à compter de 2022, de la première part prévue au 1° du 4 du même E dont peuvent bénéficier certains départements.

Pour ces deux mesures, une concertation est en cours avec les départements. Les décrets paraîtront, au plus tard, en juin 2021.

L'article 205 vise à instaurer un droit de délaissement au profit de certains propriétaires d'habitation riveraine d'un aéroport existant dont l'État a successivement projeté le transfert sur un autre site, a approuvé un contrat de concession aux fins de création d'un nouvel aérodrome sur ce site, puis a finalement annoncé le maintien et le réaménagement de l'aérodrome existant. Cette mesure s'inscrit dans le cadre des accords que le Gouvernement a conclus après l'abandon du projet de nouvel aéroport à Notre-Dame-des-Landes. **L'article prévoit qu'un décret en Conseil d'État détermine, à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit, les catégories d'immeubles riverains d'un aérodrome existant, liées à l'habitation, pour lesquelles les propriétaires peuvent mettre en demeure l'État de procéder à l'acquisition.** Un tel décret ne sera pris que lorsque l'État a successivement projeté de transférer l'un de ses aérodrômes ouverts à la circulation aérienne publique sur un autre site ; approuvé un contrat de concession aux fins de création d'un nouvel aérodrome ; et annoncé le maintien et le réaménagement de l'aérodrome existant.

Enfin, bien que considéré comme une mesure éventuelle, un décret devrait être pris afin de fixer l'entrée en vigueur entre le 1^{er} janvier 2021 et le 1^{er} janvier 2022 des dispositions de **l'article 28 relatif aux prélèvements sur les jeux de hasard.**

b) Douze mesures non différées attendent encore la prise d'un arrêté

Sur un total de 30 mesures prévoyant un arrêté attendues par la loi de finances pour 2020, douze arrêtés, soit près de la moitié, n'ont pas encore été pris. Concernant au total neuf articles (21, 60 - six mesures-, 72, 147, 157, 175 et 233) certaines de ces mesures appellent un commentaire.

Parmi ces arrêtés, le X de l'article 21 prévoit que le taux unitaire de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules perçue au profit des collectivités territoriales de La Réunion, de Corse, de Martinique et de Mayotte est majoré d'un pourcentage dont le niveau est déterminé par l'application d'une formule de calcul prévue par la loi et notifié par un arrêté conjoint des ministres du budget et des collectivités locales.

L'**article 60**, qui met en œuvre la suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation (TICPE) pour les carburants non routiers, tout en préservant un régime spécifique pour plusieurs secteurs économiques et en mettant en place des dispositifs d'accompagnement pour d'autres secteurs impactés, prévoit **six mesures qui nécessitent encore la prise d'un arrêté**.

L'**article 72** a modifié l'article 302 bis K du code général des impôts pour créer **une contribution additionnelle à la taxe de solidarité sur les billets d'avion**. Les **dispositions relatives aux exonérations** de cette nouvelle contribution (vols effectués entre la Corse et la France continentale, vols effectués entre les départements ou collectivités d'outre-mer et la France métropolitaine ainsi qu'entre ces mêmes départements ou collectivités d'outre-mer et vols soumis à une obligation de service public) **n'entreront en vigueur qu'à une date fixée par arrêté** conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget **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 ce dispositif législatif comme conforme au droit de l'Union européenne**. L'arrêté en question n'a pas été publié.

L'**article 147** porte l'essentiel **des mesures de transposition du paquet TVA sur le commerce électronique**. Dans le contexte de crise sanitaire, la Commission européenne a permis de reporter l'entrée en vigueur des mesures au 1^{er} juillet 2021, ce qui a été effectué par la loi de finances initiale pour 2021. Cependant, le décret et l'arrêté prévus par l'article 147 n'ont toujours pas été pris, ce qui limite la capacité des acteurs à anticiper l'entrée en vigueur de la réforme. Saisie sur le sujet, l'administration fiscale n'a pas apporté de précision sur la parution de ces textes.

L'**article 175** codifie au sein du livre des procédures fiscales (LPF) le dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux, tout en l'étendant aux manquements aux règles applicables à la TVA et, pour une durée expérimentale de deux ans, à tout type de fraude grave. Les conditions et

modalités de l'indemnisation des aviseurs devaient être déterminées par arrêté du ministre chargé du budget.

L'article 233 prévoyait l'abandon des créances détenues par l'État sur la société internationale de la Moselle (SIM), dans la mesure où toute perspective de remboursement de ces actifs totalement dépréciés paraissait exclue. Ces abandons de créances devaient être accordés par arrêté du ministre chargé de l'économie. **Seize mois après l'adoption de la loi de finances initiale pour 2020, cet arrêté n'a pas été pris.** Toutefois, il convient de noter que **cet arrêté doit être pris de façon coordonnée avec le Gouvernement allemand**, lequel doit également obtenir l'autorisation de son Parlement pour consentir son propre abandon de créances à la SIM.

Tableau récapitulatif des arrêtés attendus (mesures non prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
21 Div X	Majoration de la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules au profit des régions "Le niveau de ces majorations est constaté pour chaque collectivité territoriale par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des collectivités territoriales."	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
60 Div I	Suppression progressive du tarif réduit de taxe intérieure de consommation sur les carburants sous condition d'emploi : les entreprises éligibles au tarif réduit mentionné à l'article 265 octies B peuvent utiliser le gazole coloré et tracé pour les besoins de certaines activités non éligibles à ce même tarif réduit définies par arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et de l'industrie.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
60 Div I	Liste des engins et matériels pour lesquels la condition d'utilisation des produits énergétiques pour des travaux agricoles ou forestiers est réputée ne pas être remplie.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
60 Div III	Précision des colorants et traceurs utilisés pour le marquage fiscal des carburants sous conditions d'emploi.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
60 Div III	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	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>

60 Div III	Liste des engins et matériels pour lesquels l'utilisation pour des travaux agricoles ou forestiers est réputée ne pas être remplie.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
60 Div VII	Prix des contrats conclus par une entreprise exerçant une activité pour laquelle la part du gazole supportant la hausse représentait, avant le 1 ^{er} janvier 2020, au moins 2 % des coûts de production faisant l'objet de plein droit de majorations - liste des activités concernées.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
72 Div II	Hausse de la taxe sur les billets d'avion au profit de l'AFITF - exonération d'écocontribution - arrêté conjoint des ministres chargés de l'aviation civile et du budget.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. En attente de réponse de la Commission européenne. Voir commentaire <i>supra</i>
147, I, Q	Transposition du paquet TVA sur le commerce électronique : concernant la déclaration de taxe sur la valeur ajoutée, « Les modalités de cette déclaration sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget ».	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
157 Div I	Contenu et modalités de conservation du registre des souscriptions ayant donné lieu à délivrance d'un récépissé prévu au 6 ^o du 2 du I du présent article.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise.
175 Div I	Codification et extension à la TVA du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux.	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>
233	Autorisation des abandons de créances de l'État sur la SIM	arrêté	Cette mesure n'a pas été prise. Voir commentaire <i>supra</i>

c) Le nombre de mesures différées est particulièrement élevé

Pas moins de **dix-huit mesures** (quinze appelant un décret et trois nécessitant un arrêté), font l'objet d'une application différée. Ce nombre particulièrement élevé s'explique notamment par les **dispositions de l'article 146 qui en représentent à elles seules près de la moitié (sept mesures)**. Cet article 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. Ces décrets ne pourront être rédigés qu'après une **campagne de concertation avec les collectivités locales** qui, à la date du présent rapport, n'a pas encore été initiée.

Parmi les autres mesures différées, l'article 147 porte l'essentiel des mesures de transposition du paquet TVA sur le commerce électronique. Dans le contexte de crise sanitaire, la Commission européenne a permis de reporter l'entrée en vigueur des mesures au 1er juillet 2021, ce qui a été

effectué par la loi de finances initiale pour 2021. Cependant, le décret et l'arrêté prévus par l'article 147 n'ont toujours pas été pris, ce qui limite la capacité des acteurs à anticiper l'entrée en vigueur de la réforme. Saisie sur le sujet, l'administration fiscale n'a pas apporté de précision sur la parution de ces textes.

L'article 181 étend la procédure de paiement-déduction simultanés (ou « auto-liquidation ») auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP) à l'ensemble des assujettis redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à l'importation ou en sortie de régimes suspensifs. Le 3^o du C du I de l'article 181 complète l'article 277 A du code général des impôts par un V qui prévoit que, dans le cas de sortie de régime suspensif, le redevable communique à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) les informations nécessaires pour liquider la taxe ou en contrôler l'application. Le dernier alinéa du 2^o du V prévoit que la liste desdites informations ainsi que leurs modalités de transmission à la DGDDI sont fixées par arrêté du ministre chargé du budget. Ces deux arrêtés ne sont à l'heure actuelle pas encore publiés. Cependant, l'article 181 n'entre en vigueur que le 1^{er} janvier 2022, et **l'absence d'arrêté n'est pas encore un frein à la mise en œuvre des dispositions mentionnées. Il serait toutefois souhaitable que la publication des informations devant être transmises à la DGDDI intervienne le plus rapidement possible afin de permettre aux redevables d'anticiper autant que possible la modification d'ampleur que représente la généralisation de la procédure de paiement-déduction simultanés.**

L'article 240 décale la date d'entrée en vigueur du contrat d'intégration républicaine à Mayotte du 1^{er} janvier 2020 au 1^{er} janvier 2022 et prévoit la possibilité d'adaptations particulières, par décret en Conseil d'État, au regard de la situation particulière de ce territoire. Ce décret devrait donc être publié préalablement au 1^{er} janvier 2022.

Enfin, certaines décisions différées sont liées à une décision de la Commission européenne validant le dispositif comme conforme au droit de l'Union. Ainsi, **l'article 78, qui instaure un régime transitoire d'octroi de mer applicable aux croisiéristes jusqu'au 1^{er} janvier 2024, prévoit deux décrets spécifiant sa date d'entrée en vigueur et précisant ses modalités d'application.** Cette mesure s'inscrit toutefois dans un contexte plus général de modification du régime de l'octroi de mer, à la suite de sa prorogation jusqu'en 2027 par la Commission européenne le 3 mars 2021.

Recommandation n° 1 : afin d'améliorer l'information relative aux mesures non publiées, car dépendantes d'une réponse préalable de la Commission européenne, **insérer au sein du rapport remis en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 un état des lieux des demandes introduites auprès de la Commission européenne en matière d'aides d'État en précisant la date de saisine par le Gouvernement.**

Tableau récapitulatif des mesures différées dans le temps (mesures non prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
16, I, F, 1, a)	Modalités selon lesquelles les propriétaires de locaux affectés à l'habitation sont tenus de déclarer à l'administration fiscale, avant le 1 ^{er} juillet de chaque année, les informations relatives, s'ils s'en réservent la jouissance, à la nature de l'occupation de ces locaux ou, s'ils sont occupés par des tiers, à l'identité du ou des occupants desdits locaux.	Décret	Mesure différée avec entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2023 (cf. E du VII de l'article 16 de la loi : « Le F du I de l'article 16 s'applique à compter des impositions établies au titre de 2023 »).
28, VI, C	Redevance perçue au profit des sociétés de courses : la date d'entrée en vigueur du F du I ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ces dispositions lui ayant été notifiées comme conformes au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	Mesure différée car liée à une décision de la Commission européenne considérant le dispositif notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.
78, I, 2 ^o	Régime transitoire d'octroi de mer applicable aux croisiéristes jusqu'au 1 ^{er} janvier 2024 : conditions d'octroi de l'autorisation par l'administration à réaliser des opérations éligibles, les obligations attachées à son exploitation ainsi que les justificatifs devant être apportés par les destinataires des opérations éligibles.	Décret	Mesure différée (cf. IV de l'article 78 qui fixe l'entrée en vigueur des I à III de l'article 78).
78, IV	Date d'entrée en vigueur des I à III du présent article qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer cette disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne.	Décret	Mesure différée car liée à une décision de la Commission européenne considérant le dispositif notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

146, II, A	Catégories de locaux dans lesquelles sont classées en fonction de leur consistance les propriétés appartenant aux sous-groupes des maisons individuelles et des appartements situés dans les immeubles collectifs et en fonction de leur utilisation les propriétés appartenant au sous-groupe des dépendances isolées.	Décret	Mesure avec entrée en vigueur différée. Les mesures d'application de l'article 146 de la loi doivent préciser les paramètres de la révision des valeurs locatives des locaux. Les paramètres actuels, tant pour les locaux professionnels que pour les locaux d'habitation ont été fixés par décret. Une suite ne pourra être initiée qu'après la concertation prévue avec les collectivités locales prévue en 2021. Ces décrets doivent être publiés à temps pour préparer la campagne de collecte des données de loyer, qui doit être menée à partir de novembre 2022. Après le rapport au Parlement prévu en 2024 et le vote des commissions locales prévues en 2025, les nouvelles valeurs locatives seront intégrées dans les bases d'imposition en 2026, comme prévu au A du V de l'article 146.
146, II, B, 3	Coefficients de la superficie au sol des dépendances des propriétés ou fractions de propriété relevant des sous-groupes mentionnés aux 1° et 2° du A du II de l'article 146.	Décret	Mesure avec entrée en vigueur différée.
146, III, D	Conditions dans lesquelles les décisions prises en application des 3 et 4 du 1 et du B sont publiées et notifiées.	Décret	Mesure différée avec entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2025 (cf. E du III de l'article 146).
146, IV, A	Conditions dans lesquelles les tarifs de chaque catégorie dans chaque secteur d'évaluation définis au 2 du B du II sont mis à jour chaque année.	Décret	Mesure avec entrée en vigueur différée prévu au A du V de l'article 146.
Article 146, IV, A	Conditions dans lesquelles ces tarifs sont publiés et notifiés.	Décret	Mesure avec entrée en vigueur différée.
146, IV, B	Conditions dans lesquelles les décisions de la commission départementale sont publiées et notifiées.	Décret	Mesure avec entrée en vigueur différée.
146, IX, C, 2°, c)	Conditions dans lesquelles les décisions du représentant de l'État dans le département sont publiées et notifiées.	Décret	Mesure avec entrée en vigueur différée.

147, I, Q, 5°	Modalités de l'exclusion de l'assujetti du régime particulier de déclaration et de paiement exposé à l'article 298 sexdecies G.	Décret	Mesure différée avec entrée en vigueur au 1er juillet 2021 (cf. IV de l'article 147 de la loi). « Les I et III s'appliquent aux opérations pour lesquelles le fait générateur de la taxe sur la valeur ajoutée intervient à compter du 1 ^{er} juillet 2021 ». Décalage du 1er janvier au 1 ^{er} juillet 2021 de la date d'entrée en vigueur par le II de l'article 51 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 (LFI 2021).
147, I, Q, 6°	Modalités de l'exclusion des assujettis identifiés directement ou par le biais d'un intermédiaire du régime particulier applicable aux ventes à distance de biens importés de territoires ou de pays tiers.	Décret	Mesure différée avec entrée en vigueur au 1 ^{er} juillet 2021.
147, I, Q,	Conditions dans lesquelles l'assujetti informe l'administration du moment où il commence son activité imposable, la cesse ou la modifie au point de ne plus pouvoir se prévaloir de ce régime particulier, et notifie à l'administration toute modification par voie électronique.	Arrêté	Mesure différée avec entrée en vigueur au 1 ^{er} juillet 2021.
153	Calendrier et modalités selon lesquels les dispositions du premier alinéa de l'article 153 s'appliquent au plus tôt à compter du 1er janvier 2023 et au plus tard à compter du 1er janvier 2025 en fonction, notamment, de la taille et du secteur d'activité des entreprises concernées, et après obtention de l'autorisation prévue au 1 de l'article 395 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.	Décret	Mesure différée avec entrée en vigueur « au plus tôt à compter du 1 ^{er} janvier 2023 ».
181	Simplification du recouvrement de la TVA à l'importation auprès des entreprises : C - « Un arrêté du ministre chargé du budget définit les informations prévues au 2° et les modalités de la transmission prévue à l'avant-dernier alinéa du présent V. »	Arrêté	Mesure différée avec entrée en vigueur à compter du 1 ^{er} janvier 2022
181	Définition des informations prévues au 2° et les modalités de la transmission prévue à l'avant-dernier alinéa du présent 3.	Arrêté	Mesure différée avec entrée en vigueur à compter du 1 ^{er} janvier 2022
240, I	Conditions dans lesquelles le contenu des formations et actions d'accompagnement mentionnées aux 1° à 3° de l'article L. 311-9 et le niveau relatif à la connaissance de la langue française mentionné à l'article L. 314-2 peuvent faire l'objet d'adaptations au regard de la situation particulière du département de Mayotte.	Décret	Mesure différée avec entrée en vigueur au 1 ^{er} janvier 2022 (cf. II de l'article 240 de la loi).

E. LES TROIS LOIS DE FINANCES RECTIFICATIVES POUR 2020 : UNE APPLICATION QUASI-INTÉGRALE

Au cours de la session 2019-2020, la commission des finances a examiné trois projets de lois de finances rectificatives (LFR), à la suite des conséquences de la crise sanitaire sur le budget de l'État et des mesures d'urgence prises pour y répondre. Pour ces 3 LFR, **un total de 42 dispositions renvoyaient à des textes d'application réglementaires, et 85,7 % d'entre eux ont été pris**. Si ce taux semble élevé, l'urgence qui avait présidé à l'adoption de ces trois lois pouvait laisser espérer leur application intégrale au 31 mars 2021.

1. Les deux premières LFR pour 2020 : une application totale dans des délais relativement rapides

La loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 et la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 ont été adoptées après un calendrier d'examen parlementaire resserré, du fait de la crise sanitaire.

Ces deux premières LFR comprenaient 17 appels à des mesures réglementaires - 6 pour la première LFR, 11 pour la deuxième. La publication de ces mesures était très attendue afin d'apporter une réponse rapide aux conséquences économiques de l'épidémie. **L'ensemble des mesures ont bien été prises¹**, dans des délais très brefs pour la plupart, puisque, **sur ces 17 mesures, 13 ont été publiées dans les trois mois suivant la promulgation de la loi**, et une seule a été publiée au-delà du délai de 6 mois.

a) La première LFR pour 2020 et la mise en place de prêts garantis par l'État

Les mesures réglementaires attendues au titre de la première LFR **concernaient essentiellement l'application du mécanisme de prêts garantis par l'État, prévu à l'article 6**. Cet article précisait par ailleurs que, pour les entreprises d'au moins 5 000 salariés et d'un chiffre d'affaires supérieur à 1,5 milliard d'euros, la garantie de l'État était octroyée par un arrêté « individuel » du ministre chargé de l'économie. Le premier arrêté de ce type a été pris le 18 avril 2020, permettant d'accorder un prêt à la société Fnac Darty SA, puis six autres arrêtés ont été pris, le dernier en date du 15 avril 2021.

¹ Pour retrouver la liste exhaustive des mesures réglementaires attendues et leurs références, consulter la page suivante pour la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 et la page suivante pour la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020.

b) La deuxième LFR pour 2020 : diverses mesures d'urgence à destination des entreprises, des administrations et des ménages

La deuxième LFR pour 2020 renvoyait à un ensemble de mesures réglementaires plus hétérogènes, lesquelles visaient néanmoins à apporter des réponses d'urgence dans la lutte face à la crise sanitaire.

Les articles 5 et 6 prévoyaient ainsi l'application temporaire du taux réduit de TVA à 5,5 %, en lieu et place du taux normal à 20 %, pour les produits destinés à la lutte contre l'épidémie. Ces deux articles ont respectivement introduit dans l'article 278-0 bis du code général des impôts (CGI) un K *bis* pour les masques et tenues de protection et un K *ter*, à l'initiative du Sénat, pour les gels hydroalcooliques.

L'article 5 renvoie à un **arrêté conjoint du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la santé la fixation des caractéristiques techniques des masques éligibles au dispositif.** L'article 6 prévoit que **les caractéristiques des produits désinfectants soient fixées par arrêté** conjoint des ministres chargés du budget et de l'environnement.

L'arrêté relatif à l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux masques de protection et produits destinés à l'hygiène corporelle adaptés à la lutte contre la propagation du virus Covid-19 a été publié le 7 mai 2020, soit moins de deux semaines après la promulgation de la loi. Il crée les articles 30-0 E et 30-0 F du CGI, fixant les caractéristiques techniques des produits concernés.

En outre, **la définition des tenues de protection mentionnées à l'article 5 aura attendu plusieurs semaines**, et ce alors que l'application d'un taux réduit de TVA à ces produits était tout aussi pressante. Le rapporteur général de la commission des finances du Sénat avait à plusieurs reprises rappelé au ministre chargé du budget l'urgence de publier ce texte, tant il était attendu dans le secteur professionnel. L'arrêté relatif à l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée aux tenues de protection adaptées à la lutte contre la propagation du virus Covid-19 créant l'article 30-0 G du CGI n'a finalement été publié que le 23 juillet 2020.

L'article 11 exonère d'impôt sur le revenu et de toutes cotisations et contributions sociales les primes versées par les administrations publiques à ceux de leurs agents particulièrement mobilisés pendant l'état d'urgence sanitaire pour faire face à l'épidémie de Covid-19 et afin de tenir compte d'un surcroît de travail significatif durant cette période. Les conditions d'attribution de cette prime (bénéficiaires, conditions d'attribution et de versement de la prime, montant) devaient être déterminées par décret.

Deux décrets ont été pris le 14 mai 2020, moins d'un mois après l'adoption de la deuxième LFR pour définir ces conditions d'application : le premier¹ pour le versement de la prime exceptionnelle aux agents de la fonction publique hospitalière ; le second² pour le versement de la prime exceptionnelle à certains agents de la fonction publique d'État et de la fonction publique territoriale.

L'article 12 porte de six à douze mois la durée de validité des timbres électroniques mentionnés à l'article 887 du code général des impôts afin de tenir compte de la fermeture des services administratifs, et en particulier des services de délivrance des passeports des mairies dans le contexte de la crise sanitaire. Le décret devant préciser la date d'entrée en vigueur du dispositif devait être publié au plus tard le 31 décembre 2020.

Le décret n°2020-1392 fixant la date d'entrée en vigueur du I de l'article 12 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 est paru le 16 novembre 2020. Les dispositions de l'article 12 s'appliquent aux timbres dématérialisés acquis à compter du 12 septembre 2019 et non consommés à la date de publication du décret. Le décret était supposé être justifié par la situation d'urgence et la fermeture des services administratifs, qui n'a été en fin de compte que brève, et il semble étonnant de voir la validité étendue sur des timbres non consommés près de deux ans. Un décret publié plus tôt et fixant une date d'entrée en vigueur plus récente aurait sans doute été plus justifié.

L'article 20 de la LFR pour 2020 prévoit le placement en activité partielle des personnes sans possibilité de télétravail, qui sont vulnérables, présentent un risque de développement d'une forme grave de Covid-19, cohabitent avec une personne vulnérable ou sont parents d'enfants sans solution de garde dans le contexte de fermeture des écoles.

Dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale, le dispositif ne comportait aucun renvoi à un texte réglementaire ni de date de fin d'application. **Sur proposition de la commission des finances et dans un souci de sécurisation juridique du dispositif, celui-ci a été modifié par le Sénat pour prévoir un renvoi au décret pour la détermination des critères permettant de considérer une personne comme vulnérable et pour la fixation de la date de fin d'application de ce dispositif.**

Ces mesures ont bien été prises avec le décret n°2020-521 du 5 mai 2020 définissant les critères permettant d'identifier les salariés vulnérables présentant un risque de développer une forme grave d'infection au virus

¹ Décret n° 2020-568 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle aux agents des établissements publics de santé et à certains agents civils et militaires du ministère des armées et de l'Institution nationale des invalides dans le cadre de l'épidémie de Covid-19.

² Décret n° 2020-570 du 14 mai 2020 relatif au versement d'une prime exceptionnelle à certains agents civils et militaires de la fonction publique de l'État et de la fonction publique territoriale soumis à des sujétions exceptionnelles pour assurer la continuité des services publics dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

SARS-CoV-2 et pouvant être placés en activité partielle au titre de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, et le **décret n°2020-1098 du 29 août 2020** pris pour l'application de l'article 20 de la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020.

Enfin, l'article 23 a créé une **nouvelle section au sein du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés », dénommée « Avances remboursables et prêts bonifiés aux entreprises touchées par la crise de Covid-19 », à disposition de la direction générale des entreprises pour accompagner les entreprises dans la relance de leur activité à l'issue du premier confinement. Un décret devait être pris pour définir les modalités d'utilisation des crédits inscrits dans cette nouvelle section, ce qui a été fait le 12 juin 2020¹. Les avances remboursables et prêts bonifiés ont ainsi été distribués dès l'été, et ont vocation à intervenir de façon complémentaire avec le Fonds de développement économique et social (FDES), en visant plus particulièrement les entreprises de moins de 400 salariés.**

2. La troisième LFR pour 2020 : des mesures tout aussi urgentes et encore inappliquées pour certaines

Plus importante par le nombre d'articles que les deux précédentes LFR, la **loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 renvoyait également à un nombre plus élevé de mesures réglementaires – 25 au total**. 18 ont été prises et l'une peut être considérée comme sans objet car déjà satisfaite par un décret antérieur, ce qui porte le taux d'application à 76 %². Parmi les mesures non prises figurent deux décrets et quatre arrêtés.

a) Deux décrets dont la publication dépend de l'approbation de la Commission européenne, pour des mesures de soutien en faveur de la presse et de l'audiovisuel

L'article 2 a créé un crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne qui présente le caractère de presse d'information politique et générale (IPG). Ce crédit d'impôt vise à répondre à la crise d'un secteur déjà fragilisé avant la pandémie.

Le crédit ne concerne qu'un seul abonnement. Initialement destiné à couvrir 50 % du montant de l'abonnement dans la limite de 50 euros et ouvert aux seuls foyers fiscaux dont le montant des revenus n'excède pas pour une part de quotient familial, 24 000 euros, le dispositif a été amendé à l'initiative du Sénat afin de le rendre plus attractif en supprimant la

¹ Décret n°2020-712 du 12 juin 2020 relatif à la création d'un dispositif d'aides ad hoc au soutien de la trésorerie des entreprises fragilisées par la crise de Covid-19.

² Pour retrouver la liste exhaustive des mesures réglementaires attendues et leurs références, consulter [la page suivante](#).

condition de revenus et le plafond de 50 euros tout en ramenant la prise en charge à 30 % du montant de l'abonnement. Le coût de la dépense fiscale est évalué à 60 millions d'euros.

La date d'entrée en vigueur du dispositif n'est cependant toujours pas intervenue. Elle devait être fixée par décret et intervenir au maximum un mois après la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État. La Commission européenne a finalement donné son approbation par **une décision n°SA.59065 du 16 avril 2021**, ce qui laisse donc jusqu'à la mi-mai 2021 pour la publication du décret.

Près de 9 mois auront donc été nécessaires pour l'application de cette mesure, **ce qui contraste avec les effets d'annonce du Gouvernement, qui présentait depuis quelques temps déjà ce mécanisme comme une des mesures clés du soutien du Gouvernement à la filière presse.** Cet appui est estimé à 377 millions d'euros sur la période 2020-2022, le Gouvernement intégrant dans cette somme la dépense fiscale de 135 millions d'euros au titre du crédit d'impôt « premier abonnement » (15 millions d'euros en 2020 puis 60 millions d'euros en 2021 et 2022).

L'article 49 de la même loi prévoit, quant à lui, la mise en place d'un crédit d'impôt destiné à soutenir les investissements des médias dans les programmes et la création audiovisuels, particulièrement affectés par la crise actuelle.

Pour bénéficier de ce dispositif, lesdites entreprises doivent justifier d'une diminution de chiffre d'affaires d'au moins 10 % pour la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2020 par comparaison avec la période allant du 1^{er} mars au 31 décembre 2019. Les dépenses concernées doivent avoir été effectuées entre le 1^{er} mars et le 31 décembre 2020, en France, dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

Ce crédit d'impôt doit permettre de répondre à une situation de crise sans précédent dans le domaine des médias. À l'issue du premier confinement, les pertes pour les chaînes privées étaient déjà estimées par les principaux acteurs du secteur à un montant compris entre 300 à 400 millions d'euros, contre 100 millions d'euros lors de la crise de 2008.

Le dispositif pourrait s'avérer utile à la relance de la création de programmes originaux, en dépit de son coût, estimé par le Gouvernement à 110 millions d'euros. La direction générale Médias et industries culturelles du ministère de la culture estime d'ailleurs que le recours à ce dispositif devrait être important puisqu'il apparaît que les éditeurs ont maintenu leurs dépenses dans la création à un niveau similaire à 2019, en dépit de la chute de leur chiffre d'affaires. L'annonce d'un crédit d'impôt semble avoir incité les éditeurs à satisfaire leurs obligations de financement pour l'année 2020 et

à assurer le paiement de leurs redevances et contrats d'auteurs, nonobstant la baisse de leurs recettes et le contexte de grande incertitude économique et sanitaire.

Là encore, cet effet d'annonce doit cependant être concrétisé. Or l'absence de parution du décret 9 mois après la publication de la loi, peut interroger sur la pertinence du dispositif envisagé au regard du droit européen. En effet, l'entrée en vigueur du dispositif devrait, en effet, intervenir à une date fixée par décret, celle-ci ne pouvant être postérieure de plus d'un mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ce dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

b) Des mesures différées pour l'application de la nouvelle chronique de suppression du tarif réduit de TICPE du GNR

L'article 6 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020 ajuste la trajectoire de la suppression du tarif réduit de TICPE au titre du gazole non routier (GNR), prévue initialement en trois étapes (1^{er} juillet 2020, 1^{er} janvier 2021 et 1^{er} janvier 2022) en vertu de l'article 60 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, de sorte qu'elle intervienne en une seule fois au 1^{er} juillet 2021.

L'application, au 1^{er} juillet 2021, des mesures initialement prévues à l'article 60 de la loi n° 2019-1479 nécessite que deux arrêtés soient pris.

Un arrêté doit fixer la liste des engins et matériels, pour lesquels la condition d'utilisation pour les travaux agricoles ou forestiers est présumée ne pas être remplie, cette condition ouvrant droit au remboursement dont bénéficient les exploitants agricoles sur les quantités de gazole effectivement utilisées par les exploitants. Cette disposition n'entrera en vigueur que le 1^{er} juillet 2021, aussi l'arrêté ne pourra-t-il être pris qu'après cette date.

L'article 6 précise enfin qu'un autre arrêté fixe la date d'entrée en vigueur, au plus tard le 1^{er} juillet 2021, de plusieurs dispositions de ce même article. Cet arrêté n'est toujours pas pris.

c) Deux arrêtés restant attendus

L'article 21 institue un mécanisme de « filet de sécurité » pour le bloc communal visant à compenser certaines pertes de recettes fiscales et domaniales subies par les communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre en 2020. Les modalités d'application de cet article étaient renvoyées à un décret, qui a bien été pris avec le décret n°2020-1451 du 25 novembre 2020.

En application de ces dispositions, un premier acompte a été versé aux entités concernées 2020 sur la base d'un montant estimatif de leurs pertes de recettes, notifié par arrêté du préfet de département. Le montant

définitif de la dotation devra être notifié à chaque entité par arrêtés conjoints des ministres chargés du budget, des collectivités territoriales et des outre-mer, sur la base de leurs comptes de gestion définitifs pour l'année 2020, donnant lieu, le cas échéant, au versement du solde avant le 31 mai 2021. L'arrêté ne pourra donc être pris avant cette date.

Par ailleurs, il est à noter que, **sur une initiative du Sénat, ce dispositif de garantie de ressources du bloc communal a été reconduit pour l'année 2021 en loi de finances pour 2021.**

Enfin, **l'article 66 de la troisième LFR** avait pour objectif d'apporter une réponse aux débats entourant la conditionnalité des prises de participations par l'État actionnaire, **en contraignant les entreprises au capital desquelles l'État prend une participation par l'intermédiaire de l'Agence des participations de l'État (APE) au titre des crédits exceptionnels ouverts par la deuxième LFR à prendre des engagements climatiques** et à assurer leur suivi.

En cas de prise de participation par l'État, il est ainsi prévu que l'entreprise doit prendre des engagements de réduction de ses émissions de gaz à effet de serre, « en cohérence » avec les budgets carbone sectoriels et par catégories de gaz à effet de serre. Ensuite, pour assurer le suivi des engagements souscrits par l'entreprise, il est prévu qu'elle publie, dans un délai d'un an à compter de la prise de participation par l'État, un rapport annuel détaillant d'une part les engagements pris et d'autre part le bilan de ses émissions de gaz à effet de serre ainsi que sa stratégie pour les réduire. En complément, si les objectifs fixés par la trajectoire de réduction des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas atteints, l'entreprise est tenue de présenter les mesures correctrices envisagées. En l'absence de publication, l'entreprise encourt une amende de 375 000 euros.

Les modalités d'application sont renvoyées à un arrêté conjoint des ministres chargés de l'économie et des finances et de l'écologie, **lequel n'a toujours pas été publié à ce jour.**

Selon les indications fournies par l'administration, certaines difficultés restent encore à traiter, en particulier pour passer d'un budget carbone établi par secteur à une trajectoire individuelle par entreprise. Les échanges entre le ministère de la transition écologique et solidaire et le ministère de l'économie, des finances et de la relance permettraient néanmoins d'envisager prochainement une consultation avec les parties prenantes avant la publication de l'arrêté. Toutefois, le calendrier demeure non précisé à ce stade.

Ces difficultés ne sauraient surprendre : elles confirment l'appréciation du rapporteur général de la commission des finances du Sénat lors de l'examen du texte, lequel avait relevé que « *le mécanisme proposé pourrait se révéler complexe à mettre en œuvre, sans que le renvoi à un arrêté*

conjoint des ministres chargés de l'économie, des finances et de l'écologie ne suffise pour apporter un réel éclairage sur ce point ».¹

d) Pour les mesures prises, une publication réalisée dans des brefs délais

Sur les 18 mesures de la troisième LFR pour 2020 qui ont été appliquées, 14 l'ont été dans les trois mois suivant la promulgation. **Trois autres ont été satisfaites par la publication tardive d'un décret, bien au-delà du délai de 6 mois, et étaient attendues au titre de l'article 65.**

Cet article a mis en œuvre des exonérations de cotisations sociales à destination des entreprises des secteurs les plus durement touchés par la crise sanitaire, et renvoyait à 8 reprises à un décret pour son application. Le décret n° 2020-1103 du 1^{er} septembre 2020 met en œuvre les principales dispositions de l'article, à l'exception notable des plans d'apurement et des remises de cotisations, qui n'ont été traités que bien plus tard, avec le décret n° 2021-316 du 25 mars 2021 relatif aux dispositifs de plans d'apurement et de remises partielles des dettes de cotisations et contributions sociales constituées dans le cadre de la crise sanitaire. Ce délai, apparemment important, peut néanmoins s'expliquer par l'évolution de la situation sanitaire et la poursuite des reports de cotisations dont ont bénéficié les entreprises.

En revanche, les deux rapports demandés au XII de l'article 65, afin de préciser les conditions de mise en œuvre des exonérations et les principaux secteurs bénéficiaires, n'ont pas été remis.

Parmi les autres mesures prises tardivement figure **le décret attendu au titre de l'article 39, pour fixer les conditions d'emploi des prêts participatifs octroyés sur l'enveloppe du fonds de développement économique et social (FDES). Le décret a finalement été pris fin octobre 2020², soit trois mois après la promulgation de la LFR. Ce délai paraît cependant relativement long** au regard des difficultés qu'ont pu rencontrer les entreprises sur la période, et le semble d'autant plus que la création des prêts participatifs sur l'enveloppe du FDES a été actée dès la deuxième loi de finances rectificative d'avril 2020.

¹ Rapport n° 634 (2019-2020) de M. Albéric de MONTGOLFIER, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances, déposé le 15 juillet 2020, sur le troisième projet de loi de finances rectificative pour 2020.

² Décret n°2020-1314 du 30 octobre 2020 relatif aux modalités d'utilisation des crédits inscrits pour les prêts participatifs du fonds de développement économique et social.

II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES DEPUIS LE DERNIER CONTRÔLE : UN DÉSTOCKAGE MESURÉ

Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 30 cette année contre 37 l'an dernier. Le déstockage s'avère bien plus modeste cette année que l'an dernier, **2 lois sur 14 sont enfin intégralement appliquées depuis le 31 mars 2021, contre 5 sur 14 l'an dernier**, et 8 des 29 mesures non prises ont été satisfaites ou sont devenues sans objet.

Il faut relever que certains dispositifs votés il y a plusieurs années ont pu être abrogés, du fait de difficultés importantes pour leur application, liées à des motifs juridiques ou d'absences de concertation avec les interlocuteurs concernés par exemple.

Cependant, des difficultés similaires persistent pour d'autres dispositions, aussi **serait-il pertinent que le Gouvernement entreprenne des démarches de « réexamen » de ces dispositions**, afin de préciser les suites possibles qu'elles appellent, faute d'application réglementaire, et de proposer d'éventuels aménagements dans des textes ultérieurs.

Il semble en effet difficilement compatible avec l'objectif à valeur constitutionnelle de lisibilité et de la clarté de la loi **de laisser durablement en vigueur des dispositions appelant une mesure réglementaire qui ne verra sans doute jamais le jour**.

Recommandation n° 2 : Afin de préciser les suites qu'elles appellent et de proposer un éventuel aménagement législatif, entreprendre un réexamen des mesures inappliquées par voie réglementaire à partir de la liste des mesures établie dans le présent rapport.

Liste de 10 dispositions nécessitant d'être réexaminées à l'aune des difficultés durables rencontrées dans leur application

Redevance pour la certification sanitaire ou phytosanitaire				
<i>Voir le commentaire:</i>	Article de loi	Article de code	Texte prévu	Dispositif
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>	Article 58 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012	Article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime	Décret	Fixation des conditions d'acquittement de la redevance de l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>		Article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime	Arrêté	Fixation des tarifs de la redevance de l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime en fonction de la nature des marchandises et, le cas échéant, en fonction des espèces animales
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>	Article 61 loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013	Article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime	Arrêté	Régime des redevances perçues à l'occasion des contrôles portant sur les végétaux prévus à l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime instauré par le III de l'article 58 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.
Dispositions du code monétaire et financier				
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>	Article 63 de la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires	Art. L. 214-23-2 du code monétaire et financier	Arrêté	Agrément de l'organisme doté de la personnalité morale chargé de la gestion d'un référentiel de place unique.
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>			Arrêté	Liste des informations rendues publiques qui sont opposables aux tiers et, parmi elles, de celles dont la mise à disposition ou la diffusion au profit des investisseurs, des tiers ou de l'Autorité des marchés financiers sur le référentiel de place unique a un caractère libérateur pour l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ou la société de gestion qui le gère.
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>			Arrêté	Frais d'inscription annuels.

Régime de droits d'accises concernant les sociétés entrepositaires agréées				
<i>Voir le commentaire:</i>	Article de loi	Article de code	Texte prévu	Dispositif
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>	Article 72 de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	Art. 302 D du code général des impôts	Décret	Fixation des seuils concernant le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter en fonction de la nature de la production par les entrepositaires agréés dispensés de caution qui peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant.
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>			Arrêté	Fixation du modèle et du contenu des déclarations mensuelles et annuelles.
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>	Article 87 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016	Article 158 <i>octies</i> du code des douanes	Arrêté	Dispense de caution solidaire lorsque le montant total des garanties demandé à l'ensemble des entrepôts, pour lesquels une société dispose du statut d'entrepositaire agréé, est inférieur à un montant fixé par arrêté.
Autres dispositions				
<u>Lien vers le détail de la mesure</u>	Article 134 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012	Article 568 <i>bis</i> du code général des impôts	Décret	Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer - Définition des règles générales d'implantation en fonction desquelles sont accordées les licences par département

A. DEUX LOIS SORTENT CETTE ANNÉE DU « STOCK » SUIVI PAR LA COMMISSION DES FINANCES

1. La loi de finances rectificative pour 2014

Une mesure restait en attente sur les 24 mesures prévues initialement par la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

L'article 103 de la loi n° 2014-1655 de finances rectificative pour 2014 a adapté le régime de fixation des **tarifs des redevances** perçues à raison de la délivrance de **certificats sanitaires pour l'exportation de denrées et produits liés d'origine animale et végétale respectivement codifiées aux articles L. 236-2-2 et L. 251-17-2 du code rural et de la pêche maritime** au cas particulier où les expéditeurs recourent à des procédés dématérialisés (téléprocédure). Le plafond des redevances prévues en contrepartie de la délivrance de ces certificats (8 euros) est inférieur à celui appliqué pour la fixation des tarifs lorsque la redevance est établie et délivrée par des voies plus traditionnelles (30 euros). **Un arrêté devait fixer sous ces plafonds différenciés les tarifs applicables pour les denrées animales d'un côté, les denrées d'origine non animale de l'autre.** Cet arrêté, toujours en cours d'instruction lors de l'examen de l'application des lois l'an dernier, la base de données nécessaire à l'application des procédures dématérialisées n'étant pas totalement achevée, ne sera pas pris, **l'article 64 de la loi de finances pour 2021 ayant abrogé les articles correspondant du code rural et de la pêche maritime.** Il restera à vérifier que le relais pris par les crédits publics, financés par l'ensemble des contribuables, aura une réelle pérennité.

L'état du droit semble ainsi tout à fait contraire aux recommandations du comité « Action publique 2022 » d'amplifier le financement par les professionnels des actions de police sanitaire, dont l'importance, encore renforcée par la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne, n'a pas besoin d'être rappelée longuement dans la période actuelle.

2. La loi « DDADUE » en matière économique et financière de 2014

Une mesure réglementaire restait à prendre, pour appliquer intégralement la loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne (loi « DDADUE ») en matière économique et financière.

Son article 9 prévoyait la transposition de la directive 2013/50/UE modifiant la directive dite « Transparence » de 2004, laquelle transposition nécessitait d'effectuer des coordinations au sein du code monétaire et financier, et en particulier de modifier son **article L. 451-1-6, relatif aux modalités de stockage de l'information réglementée.** Le second alinéa de cet article L. 451-1-6 prévoyait qu'un **arrêté du Premier ministre précisât les conditions d'accès du public à l'information réglementée** sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé, dont le stockage est lui-même assuré par la direction de l'information légale et administrative (DILA).

Dans le cadre des bilans annuels de l'application des lois réalisés au Sénat, la DILA a été contactée en 2018 et à nouveau en 2019 pour connaître l'état d'avancement de la publication de cet arrêté, sans succès.

En 2020, le service de la législation et de la qualité du droit du Secrétariat général du Gouvernement (SGG) a indiqué que **l'arrêté n'avait vraisemblablement pas été publié, mais que l'absence de publication n'empêchait pas la DILA de remplir la mission que lui a confiée le législateur**. Ainsi, les informations réglementées des sociétés cotées sont publiées sur un site internet dédié (<http://www.info-financiere.fr>), en libre accès. Le Secrétariat général du Gouvernement avait alors précisé que la fréquentation du site y est faible, de l'ordre de 95 000 visiteurs par an.

Tirant les conséquences de cet état de fait, **le Sénat a fait abroger ce renvoi à un arrêté, à l'occasion de l'examen du projet de loi « DDADUE » en matière économique et financière de 2020**, à l'initiative du rapporteur de la commission des finances¹.

B. UNE SEULE LOI DONT LE TAUX D'APPLICATION A ÉVOLUÉ CETTE ANNÉE, SANS ÊTRE INTÉGRALEMENT APPLIQUÉE

Au cours de la session 2019-2020, les autres mesures d'application prises ou devenues sans objet au titre des dispositions du « stock » ont permis **d'augmenter le taux d'application d'une seule loi, 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 **13 mesures demeuraient en attente** à l'issue du précédent contrôle, dont 7 décrets, 4 arrêtés et deux mesures de nature réglementaire. **6 de ces 13 mesures ont été prises ou sont devenues devenues sans objet :**

¹ http://www.senat.fr/amendements/2019-2020/553/Amdt_28.html

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
26 Div XIV	Approbation du compte de clôture de liquidation de la Chambre nationale de la batellerie artisanale.	Arrêté	Cet arrêté devait intervenir à la fin de la période de liquidation, il s'agit de l'arrêté du 30 juillet 2020 portant approbation du compte de clôture de liquidation de la Chambre nationale de la batellerie artisanale et transfert à l'État de ses derniers actifs et passifs, qui achève le processus de liquidation de la Chambre nationale de la batellerie.
118 Div I	Date à compter de laquelle le I de l'article 118 s'applique, qui ne peut être postérieure de plus de deux mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne.	Décret	Le décret n° 2020-1014 du 7 août 2020 fixant la date d'entrée en vigueur de certaines dispositions relatives à la réduction d'impôt pour souscription en numéraire au capital des petites et moyennes entreprises a été pris dans le respect du délai de deux mois suivant l'accord de la Commission européenne (donné le 26 juin 2020).
150 Div III	Date d'entrée en vigueur du I de l'article 150 de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	Cette disposition a été abrogée par l'article 35 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021, l'étude d'impact du projet de loi ayant indiqué que la Commission n'avait pas donné son accord sur la conformité des taux bonifiés en Corse, considérant que l'aide ainsi accordée au titre du CIR ou du CII dépasserait l'intensité maximale de 25 % permise pour les activités de développement expérimental menées par les entreprises de toute taille.
193 Div I	Transfert à la DGFIP du recouvrement de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) et assouplissement des conditions d'autoliquidation de la TVA à l'importation.	voie réglementaire	Décret n°2020-442 du 16 avril 2020 publié au JO du 18 avril 2020 relatif aux composantes de la taxe générale sur les activités polluantes.

207 Div I	Rationalisation et simplification de la fiscalité du tabac.	Arrêté	Cet article instaure une nouvelle règle d'évolution des droits sur les produits à base de tabac, dont le tarif doit en conséquence être constaté chaque année par arrêté conjoint du ministre chargé de la santé et du ministre chargé du budget. Cette règle ne devait s'appliquer qu'à compter de 2021, ainsi que le rappelle l'arrêté du 6 novembre 2020 majorant au 1 ^{er} janvier 2021 la part spécifique et le minimum de perception en matière de droit de consommation sur le tabac au sens de l'article 575 A du code général des impôts
258 Div II	Disposition dont le but est de décaler l'entrée en vigueur de l'automatisation du FCTVA au 1 ^{er} janvier 2020, il a ainsi reporté d'un an la mise en place de la procédure automatisée des données budgétaires et comptables permettant la détermination des attributions du FCTVA, en raison de la nécessité d'approfondir l'évaluation financière de la nouvelle assiette. Il prévoit que les modalités de mise en œuvre des procédures sont définies par décret.	Décret	Le décret attendu n'avait pas été pris du fait d'un décalage de l'automatisation du FCTVA par l'article 249 de la loi de finances pour 2020. Il doit cependant être considéré comme sans objet cette année, puisque cette mesure a été profondément réécrite par l'article 251 de la LFI pour 2021, ainsi que le renvoi à un décret.

Les 7 mesures restant en attente sont les suivantes :

Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
24 Div I, 2°, f)	Cet article fixe un tarif spécifique de TGAP déchets pour les réceptions de déchets dans les installations autorisées dont le rendement énergétique est supérieur ou égal à 0,70 et réalisant une valorisation énergétique des résidus à haut pouvoir calorifique qui sont issus des opérations de tri performantes.	Arrêté	La mise en œuvre de cet article nécessite la détermination des conditions de définition d'une opération de tri performant, renvoyée à un arrêté. Toutefois, la rédaction de cet article a été modifiée par l'article 62 de la loi de finances pour 2021, complétant les informations que doit désormais comprendre cet arrêté (par exemple, il doit préciser les mentions que doit comporter l'attestation établie par l'apporteur de déchets, pour certifier que les déchets répondent aux conditions prévues). Mais il y a lieu de regretter qu'à ce jour cet arrêté n'ait toujours pas été publié.

37 Div III al 2	Date d'entrée en vigueur du 5° du I et le deuxième alinéa du V de l'article 238 du code général des impôts [concession de licence d'exploitation d'actifs incorporels immobilisés], dans leur rédaction résultant de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer ces dispositions lui ayant été notifiées comme conformes au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	La Commission européenne n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ce sujet, le décret permettant l'entrée en vigueur du dispositif n'a pu être pris.
138 Div II B	Réduction d'impôt au titre des investissements productifs outre-mer : date d'application du I de l'article 138 de la présente loi, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret	La Commission européenne n'ayant à ce jour pas rendu d'avis sur ce sujet, le décret permettant l'entrée en vigueur du dispositif n'a pu être pris.
181 Div I	Proroger les contrats de ville jusqu'au 31 décembre 2022 ainsi que les mesures fiscales associées.	voie réglementaire	Les mesures réglementaires nécessaires à l'application de ces dispositions seraient prévues pour l'année 2022
183 Div I, A et D	Cet article prévoit la création d'un « chèque conversion », titre spécial de paiement permettant au propriétaire d'un appareil ou équipement gazier, utilisé pour le chauffage ou la production d'eau chaude sanitaire, d'acquitter tout ou partie du montant de son remplacement pour l'achat d'un appareil de remplacement fonctionnant au gaz naturel, à l'énergie renouvelable ou d'une pompe à chaleur.	Décret	Un décret, qui n'a toujours pas été adopté, était nécessaire pour fixer les modalités selon lesquelles les gestionnaires de réseau de distribution de gaz naturel remboursent à l'Agence de services et de paiement les dépenses et les frais de gestion supportés pour l'émission et l'attribution des chèques conversion associés à des sites de consommation raccordés à leur réseau.
		Arrêté	En outre, un arrêté doit préciser la liste des communes concernées ainsi que la liste des appareils éligibles. Aucune de ces mesures d'application n'a été adoptée.
197 Div I	Liste des livraisons de substances utilisées dans des applications ou catégories spécifiques de produits ou d'équipements exonérées de la taxe sur les hydrofluorocarbones.	Décret	L'article prévoit que ces applications ou catégories sont listées par décret, décret qui n'a pas été publié à ce jour. Toutefois, dans la mesure où la taxe n'entre pas en vigueur avant le 1 ^{er} janvier 2023 (à la suite d'un report introduit par l'article 64 de la loi de finances pour 2021), les mesures de précisions des exemptions pourront être prises ultérieurement.

C. SEPT LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION

1. La loi de finances pour 2012

Sur les 44 mesures prévues par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, 3 restent encore à prendre au titre de deux articles, plus de huit ans après la promulgation de cette loi dont le taux d'application s'élève à 93 %.

L'article 58 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 a modifié le régime des redevances perçues auprès des assujettis à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits d'origine animale (article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime) ou alimentaire d'origine non animale (article L. 251-17-1 du même code). Pour les produits végétaux, un arrêté du seul ministre en charge de l'agriculture devait en déterminer la grille tarifaire, un décret devant préciser les conditions de l'acquittement de la redevance. Annoncé pour 2015, le décret prévu par cet article est toujours en cours d'instruction. En 2018, la justification de son retard par le projet de création d'une taxe sanitaire plus globale s'inscrivant dans le cadre du programme « Action publique 2022 » avait été avancée.

Ce projet semblant aujourd'hui suspendu, il est, malgré tout, encore évoqué pour justifier un retard qui, en réalité, traduit les difficultés rencontrées pour appeler au financement des contrôles sanitaires portant sur les produits agricoles, les producteurs, en particulier dans le domaine de l'exportation où ces derniers doivent affronter une forte concurrence internationale.

L'article 134 prévoit que le nombre de licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer est déterminé en application de règles générales. L'entrée en vigueur de cette règle a été, au gré des lois de finances initiale, repoussée d'année en année, jusqu'au 30 juin 2019.

La commission des finances du Sénat avait par le passé proposé la suppression de ce dispositif¹ qui apparaissait comme un effet d'annonce, faute de volonté de l'appliquer concrètement.

À titre transitoire, les détaillants vendant habituellement du tabac manufacturé antérieurement au 30 juin 2019 et n'ayant pas bénéficié de l'attribution d'une licence au titre de l'année 2019 étaient autorisés à poursuivre la vente aux particuliers pendant la période strictement nécessaire à l'épuisement de leur stock et au plus tard jusqu'au 30 juin 2019.

Aucun décret n'a été pris avant le 30 juin 2019, date de fin de cette période transitoire, qui n'a pas été de nouveau reportée.

¹ Voir par exemple cet amendement sur le projet de loi de finances pour 2018 http://www.senat.fr/amendements/2017-2018/155/Amdt_99.html

2. La loi de finances rectificative pour 2013

Sur les 51 mesures prévues initialement par la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013, une seule restait à prendre, au titre de l'article 61. Cet article a modifié le régime des redevances perçues à l'occasion des contrôles portant sur les végétaux prévus à l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime instauré par le III de l'article 58 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Pas plus l'arrêté du ministre de l'agriculture fixant les tarifs des redevances alors prévu que celui désormais conjoint du ministre de l'agriculture et de celui en charge du budget n'ont été pris, des négociations avec certaines professions étant toujours en cours.

3. La loi de séparation et de régulation des activités bancaires

Sur les **79 mesures initialement attendues** pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, **3 restaient en attente** à l'issue du précédent contrôle.

Ces trois mesures sont prévues par l'article 63. Cet article a créé un référentiel de place visant à recueillir et à diffuser les informations relatives à l'ensemble des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) les informations utiles au public et aux professionnels du secteur.

Pour ce faire, trois textes réglementaires sont nécessaires :

- premièrement, il est prévu que chaque OPCVM doit transmettre les informations à un organisme chargé de la gestion du référentiel de place, devant être agréé par arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- deuxièmement, la liste des informations rendues publiques et opposables aux tiers doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- troisièmement, les frais d'inscription annuels devant être acquittés par les OPCVM pour leur enregistrement, doivent être déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

À ce jour, les professionnels concernés n'ont constitué aucun organisme en ce sens. Le projet de référentiel de place pourrait être repris sous une autre forme.

Aucune information sur la date de publication des arrêtés n'est disponible.

4. La loi de finances rectificative pour 2015

Sur les **40 mesures prévues** par les dispositions de la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015, **deux restaient en attente de publication, au titre de l'article 72.**

Cet article avait pour objet de généraliser la **télédéclaration et le télérèglement des contributions indirectes** recouvrées par l'administration des douanes, et à permettre aux **entrepôts agréés dispensés de caution** de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt. Ses dispositions devaient être appliquées **par un décret** afin de fixer des seuils concernant le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter en fonction de la nature de la production par les entrepositaires agréés dispensés de caution qui peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant. Enfin, **un arrêté** devait fixer le modèle et le contenu des déclarations mensuelles et annuelles.

Des consultations des différents acteurs économiques concernés (fédérations professionnelles des vins, des bières etc.) étaient en cours et ces textes devaient initialement être pris à l'automne 2017. **Ils n'ont à ce jour toujours pas été publiés.**

5. La loi de finances rectificative pour 2016

Sur les **43 mesures initialement attendues** au titre de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, **2 arrêtés restaient en attente.**

Son article 87 vise à **dispenser de caution solidaire les entrepositaires agréés redevables**, lorsque le montant total des garanties demandées à l'ensemble des entrepôts pour lesquels une société dispose du statut d'entrepôt agréé - garanties visant à couvrir les risques liés à la détention, à la production et à la transformation des produits énergétiques en suspension de la TICPE - est inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget. **Cet arrêté n'a à ce jour pas fait l'objet de publication.**

Le I de l'article 117 a créé à **l'article 1609 ter** du code général des impôts une **taxe due par les entreprises de transport aérien opérant sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle pour assurer le financement du CDG-Express.**

L'entrée en vigueur des dispositions législatives relatives à cette « contribution spéciale CDG-Express », qui devait être perçue à compter du 1^{er} avril 2024, était censée intervenir dans un délai de six mois après que la Commission européenne aurait informé le Gouvernement de la conformité de ce dispositif aux règles européennes relatives aux aides d'État.

Il convient toutefois de noter que l'article 230 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020 a fixé le début de la perception de la contribution spéciale CDG-Express au 1^{er} avril 2026, et non plus au 1^{er} avril 2024, pour tenir compte du décalage de deux ans des travaux du CDG-Express décidé par le Gouvernement.

L'arrêté prévu à l'article 1609 *tervicies* susmentionné pour fixer le tarif de la taxe ne sera donc pris qu'à cet horizon.

6. La loi de finances pour 2018

45 dispositions de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 faisaient appel à un texte réglementaire d'application, et une seule demeure aujourd'hui non appliquée.

Il s'agit de **l'article 171**, qui a créé **l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière, afin de rendre gratuite l'utilisation des autoroutes pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération**. Le Sénat avait adopté cet article, suivant l'avis de la commission des finances.

Les modalités d'application de l'article L. 122-4-3 devaient être fixées par décret en Conseil d'État, toujours non publié à ce jour.

Lors du bilan de l'application des lois de 2019¹, il avait été rappelé que cette absence de publication s'expliquait par des difficultés juridiques. Consulté sur un projet de décret, **le Conseil d'État avait estimé qu'une telle exonération pour ces véhicules en opération serait doublement inconstitutionnelle** : elle induirait une rupture d'égalité des usagers devant le péage, et la perte de recettes pour les sociétés concessionnaires d'autoroute (SCA) serait alors compensée par une hausse des tarifs, répercutée sur les usagers. Or, en raison de leur caractère régalien, les missions de secours opérées par les véhicules concernés nécessitent un financement par le contribuable et non par l'utilisateur. S'il est saisi, le juge du contrat pourrait alors enjoindre l'État à prendre en charge cette perte de recettes pour les concessionnaires, ce qui serait contraire à l'intention du législateur.

Faute de décret, le **ministère de la transition écologique et solidaire, chargé des transports, a engagé dès avril 2019 avec les SCA un travail de révision des conventions passées avec les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), afin d'inclure la prise en charge des dépenses de péage réalisées par ces derniers**. Cette solution représente **une avancée notable** dans l'atteinte des objectifs recherchés, à savoir un **service de secours plus rapide et plus efficace, et une diminution des charges des SDIS**.

Cela étant, **les conditions de mises en œuvre d'une telle solution ne bénéficient pas des garanties d'unicité et de publicité permises par un**

¹ http://www.senat.fr/rap/r19-523/r19-523_mono.html#fn319

décret. Dès lors, l'application de cette mesure ne peut qu'être diffuse : ainsi, vingt-deux SDIS ont déclaré ne pas encore bénéficier de la gratuité sur l'année 2019. Surtout, **cette solution se limite aux SDIS**, alors même que **l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière prévoit la gratuité du péage pour l'ensemble des véhicules d'intérêt général prioritaires**, qu'il s'agisse de ceux des SDIS, ou de ceux de la police, de la gendarmerie, des services d'aide médicale urgente (SAMU) etc. Interrogé sur ce dernier point par le député Fabien Matras¹, le Gouvernement a précisé, dans une réponse du 11 février 2020 qu' « à ce jour, *aucun accord amiable n'a pu être trouvé avec les SCA pour élargir cette mesure de gratuité, dont l'ampleur serait très incertaine, à d'autres catégories de véhicules d'intérêt général prioritaires en opération.* »

Le Gouvernement a rappelé cette difficulté **au cours de la crise sanitaire du printemps 2020** alors que **la question de rendre gratuites les autoroutes pour les véhicules du personnel soignant a rejailli**². Il considérait dès lors comme plus opportune la solution de rembourser sur justificatifs des frais de péage.

En somme, malgré les efforts du Gouvernement et des SCA pour mettre en place une solution satisfaisante pour les SDIS, il n'en demeure pas moins que **la mesure prévue par l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière ne peut être considérée comme appliquée en l'état**, un décret restant indispensable pour une mise en œuvre généralisée à l'ensemble du territoire.

7. La loi relative à la lutte contre la fraude

16 dispositions de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude prévoient un texte réglementaire d'application. Deux d'entre elles demeurent en attente d'application, au titre **des articles 14 et 15**.

Ces deux articles octroient respectivement **aux agents des douanes et aux agents de l'administration des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves**. Cette prérogative est soumise à une autorisation préalable du procureur de la République. Leur application effective requiert un décret en Conseil d'État afin de déterminer les modalités d'application de ce droit de communication. **Or ces décrets n'ont jamais été pris.**

¹ Assemblée nationale, Question écrite avec réponse n° 21364, 9 juillet 2019 - M. Fabien Matras - Ministère des Solidarités et de la Santé.

² <http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/amendements/2820/AN/73>

Lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2021, l'article 173¹ est venu modifier l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales (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 loi de finances 2021 sont **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.** Les conditions d'application du droit de communication des agents de l'administration des impôts **devront toujours être définies par un décret en Conseil d'État**, qui n'a pas encore été pris.

Il en est de même pour les **conditions d'application du droit de communication des agents des douanes, prévu à l'article 65 quinquies du code des douanes**, modifié par l'article 14 de la loi relative à la lutte contre la fraude. **Cet article a également connu plusieurs modifications récentes**, notamment apportées par l'article 30 de la loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée.

¹ Article 46 dans le PJJ déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale – article 173 dans la loi promulguée.

III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1^{ER} OCTOBRE 2019

Au cours de l'année écoulée, 8 mesures attendues au titre des lois du « stock » ont été publiées ou sont devenues sans objet, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à 21. **Seule une disposition prévoyant un texte réglementaire et adoptée à l'initiative du Sénat reste inappliquée.**

Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1^{er} octobre 2019)

Lois	Mesures attendues depuis le dernier contrôle				Mesures prises ou devenues sans objet				Mesures encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
2011-1977 LFI 2012	3	2	0	1	0	0	0	0	3
2013-672 activités bancaires	3	3	0	0	0	0	0	0	3
2013-1279 LFR 2013	1	0	1	0	0	0	0	0	1
2014-1655 LFR 2014	1	1	0	0	1	1	0	0	0
2014-1662 DDADUE	1	0	0	1	1	0	0	1	0
2015-1786 LFR 2015	2	2	0	0	0	0	0	0	2
2016-1918 LFR 2016	2	2	0	0	0	0	0	0	2
2017-1837 LFI 2018	1	0	1	0	0	0	0	0	1
2018-898 lutte contre la fraude	2	0	2	0	0	0	0	0	2
2018-1317 LFI 2019	13	8	5	0	6	3	3	0	7
TOTAL	29	18	9	2	8	4	3	1	21

B. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

En ce qui concerne les lois de la session 2019-2020, **127 mesures sur 167 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet.** L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement, ou d'une initiative parlementaire) révèle, que, pour cette année, **près de 66,5 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale, contre 52,5 % l'an dernier.**

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application
prises par rapport aux mesures attendues
(lois de la session 2019-2020)**

Texte	Attendues						Prises ou devenues sans objet						Encore en attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	
LFI 2020	125	55	22	36	12	0	91	34	13	34	10	0	34
LFR 2020 (1)	6	2	4	0	0	0	6	2	4	0	0	0	0
LFR 2020 (2)	11	2	3	1	3	2	11	2	3	1	3	2	0
LFR 2020 (3)	25	15	8	1	0	1	19	14	4	0	0	1	6
TOTAL	167	74	37	38	15	3	127	52	24	35	13	3	40

Pour autant, le taux d'application de ces mesures d'origine gouvernementale paraît relativement faible, à hauteur de 68 %. A contrario, les dispositions d'initiative parlementaire (adoptée par l'Assemblée nationale, le Sénat, ou en commission mixte paritaire) et prévoyant un texte réglementaire ont été appliquées pour 89,2% d'entre elles.

DEUXIÈME PARTIE : LE SUIVI DES ORDONNANCES ET DES RAPPORTS

I. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

En vertu des dispositions de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, « le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application » d'une loi « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date » de son entrée en vigueur. À ce titre, la commission des finances a bien reçu les rapports relatifs à la mise en application des lois suivantes de la session :

- la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, le 13 janvier 2021, soit plus d'un an après sa promulgation ;
- la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, le 12 janvier 2021, soit plus de 9 mois après sa promulgation ;
- la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020, le 13 janvier 2021, soit plus de 8 mois après sa promulgation.

En revanche la commission des finances n'a, à ce jour, pas reçu le rapport sur la mise en application de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020, alors que 9 mois se sont écoulés depuis sa promulgation.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent pourtant des informations importantes et permettent de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement, expliquant les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, et le Parlement de l'autre.

Il faut néanmoins regretter que le suivi des arrêtés ne soit jamais effectué dans ces rapports, qui se bornent à commenter les mesures renvoyant à des décrets. Or, cette absence de suivi des arrêtés semble contraire aux dispositions de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004, lequel ne vise pas seulement les décrets. Il précise en effet qu'un tel rapport « *mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

Par ailleurs, **le nombre de dispositions légales renvoyant à un arrêté s'avère substantiel** : c'est le cas de 45 des 167 dispositions suivies pour cette session, soit plus du quart d'entre elles.

Recommandation n° 3 : Afin de faciliter et de développer le suivi des arrêtés attendus pour l'application d'une disposition légale, **enrichir les rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 en incluant un commentaire sur chaque arrêté prévu par la loi concernée.**

B. LE NOMBRE DE DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PRÉVOYANT DES RAPPORTS ATTEINT UN POINT HAUT HISTORIQUE

Depuis 2015, 142 rapports ont été demandés dans des dispositions législatives. Or, seuls 70 ont été effectivement remis au Parlement, soit seulement la moitié. 19 rapports étant devenus sans objet depuis 2015, et 4 ayant vu leur disposition législative abrogée, **le nombre de rapports effectivement en attente s'élève à 49.**

Au cours de la session 2019-2020, 55 nouvelles dispositions législatives ont prévu la transmission de documents à destination du Parlement (rapport, nouvelle annexe au projet de loi de finances ...). Ce nombre est nettement plus élevé que lors de la session 2018-2019 qui en comptait 23 et constitue **un record depuis 2010.**

Certes, 35 rapports ont été remis au Parlement au cours de la période de contrôle, 21 au titre de la session en cours et 14 au titre du stock de lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2019, un chiffre élevé par rapport aux autres années. Cependant, au regard du nombre de plus en plus important de dispositions législatives demandant des rapports, le taux de remise **ne cesse de décroître.**

Il est enfin regrettable de constater que la procédure de remise de rapports n'est pas toujours respectée, alors qu'un « canal » officiel de transmission des rapports existe entre le Secrétariat général du Gouvernement et chaque assemblée, et **garantit une information authentique et publique sur la remise de ces rapports.**

Recommandation n° 4 : Afin de fiabiliser la remise des rapports au Parlement, **privilégier, pour chaque rapport à transmettre, le canal officiel de transmission du Secrétariat général du Gouvernement vers chaque assemblée.**

**Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport
depuis la session parlementaire 2014-2015**

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports dont la disposition législative qui les prévoit a été abrogée ou réécrite	Rapports devenus sans objet (autres motifs)	Rapports en attente	Taux de remise
2015-2016	12	6	0	5	1	50 %
2016-2017	16	8	0	7	1	50 %
2017-2018	36	27	3	2	4	75 %
2018-2019	23	9	1	4	9	39 %
2019-2020	55	20		1	34	38%
Total	142	70	4	19	49	48 %

1. Bilan des rapports prévus par les lois promulguées au cours de la session 2019-2020 : un taux de remise insuffisant

Il convient tout d'abord de noter que près de 70 % 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 2019-2020

Texte	Attendues						Remis ou devenues sans objet						Encore en attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	
LFI 2020	43	3	4	34	2	0	18	1	2	15	0	0	26
LFR 2020 (1)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
LFR 2020 (2)	6	0	0	5	0	1	3	0	0	2	0	1	3
LFR 2020 (3)	6	1	1	4	0	0	1	0	1	0	0	0	5
TOTAL	55	4	5	43	2	1	22	1	3	17	0	1	34

a) *Environ 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 faible comparé à la moyenne des dernières années, 33 rapports sur 55 n'ont pas été déposés. Ces absences de transmission de rapport sont regrettables, car ils peuvent utilement alimenter les travaux législatifs et de contrôle du Sénat.

Pour les trois lois de la session, 22 rapports ont été remis, 18 en application de la loi n° 2019-1473 de finances pour 2020, 3 pour la loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020 et un pour la loi n° 2020-935 de finances rectificative pour 2020. Plusieurs de ces rapports appellent quelques remarques.

Parmi ceux qui ont été remis en application de la loi de finances pour 2020, **le rapport sur les normes de performance environnementale et le soutien à l'export des énergies renouvelables par l'octroi de garanties de l'État**, prévu à l'article 201, a permis au Parlement d'examiner avec des informations supplémentaires l'article 199 de la loi des finances pour 2021 qui détermine une trajectoire de cessation d'octroi de garanties par l'État au commerce extérieur pour les projets d'exploration et de production d'énergies fossiles.

Dans le domaine fiscal, **l'article 12 prévoyait que le Gouvernement remette au Parlement un rapport relatif à la fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables fiscalement domiciliés hors de France**. Ce rapport devait être remis avant le 1^{er} juin 2020 : il a certes été transmis au Parlement avec plus de quatre mois de retard, le 9 octobre 2020, mais ses conclusions ont amené le Gouvernement et l'Assemblée nationale, dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2021, à abroger, avant son entrée en vigueur, la réforme de la retenue à la source sur les revenus des non-résidents. C'était l'une des revendications du Sénat depuis son adoption en loi de finances initiale pour 2019.

En matière de finances locales, l'article 16 procède à la suppression progressive de la taxe d'habitation sur les résidences principales et institue un nouveau schéma de financement des collectivités territoriales. Afin d'évaluer les conséquences de la réforme sur l'évolution des indicateurs de péréquation des collectivités locales, l'article 250 prévoit la remise d'un rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation. Les évaluations sous-jacentes à ce rapport ont été conduites par le comité des finances locales dont les conclusions ont été adressées au rapporteur général et aux rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » de la commission des finances. Toutefois, le rapport n'a pas été formellement transmis au Parlement, or, afin de fiabiliser la remise des rapports au Parlement, il convient de **privilegier, pour chaque rapport à transmettre, le canal officiel de transmission du Secrétariat général du Gouvernement vers chaque Assemblée**.

Enfin, il convient de noter que **le respect des délais de transmission est essentiel**. À titre d'exemple, le rapport sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe mentionnée à l'article 1604 du code général des impôts, la taxe additionnelle à la taxe sur le foncier non bâti, et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture, **prescrit par l'article 81** et devant être remis avant le 1^{er} juin 2020, a été remis trop tardivement au Parlement, le 22 octobre 2020. Circonstance d'autant plus regrettable qu'il a directement inspiré l'introduction, par voie d'amendement du Gouvernement au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2021 en première lecture devant l'Assemblée nationale, d'un dispositif réformant en profondeur les modalités de détermination et d'affectation de la taxe en question. Cette réforme d'ampleur est ainsi apparue fort peu concertée avec le Parlement, en particulier avec le Sénat, pourtant particulièrement concerné par les conditions d'organisation et de fonctionnement du réseau des chambres d'agriculture.

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis
(lois de la session 2019-2020)**

Au 31 mars 2021, 21 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 :

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	12	Rapport relatif à la fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables fiscalement domiciliés hors de France.	Rapport du 9 octobre 2020 rapport relatif à la fiscalité appliquée aux revenus de source française des contribuables fiscalement domiciliés hors de France.
2019-1479 LFI 2020	15 Div IV	Rapport portant sur l'opportunité d'élargir la prime de transition énergétique aux propriétaires bailleurs pour lutter contre la location des passoires énergétiques.	Rapport au Parlement sur l'opportunité d'élargir le dispositif MaPrimeRénov' aux propriétaires bailleurs en application de l'article 15 IV de la loi n°2019-1479.
2019-1479 LFI 2020	59	Rapport de CCI France annuel sur la situation financière du réseau des chambres de commerce et d'industrie adressé au ministre chargé de sa tutelle et au Parlement, avant le 1 ^{er} septembre.	Rapport du 18 juin 2020 de CCI France sur la soutenabilité de la trajectoire budgétaire.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	81 Div XXI	Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public.	Rapport du 22 octobre 2020 sur les modalités de financement de l'ensemble des affectataires de la taxe mentionnée à l'article 1604 du code général des impôts et sur le processus de modernisation et de mutualisation du réseau des chambres d'agriculture.
2019-1479 LFI 2020	145	Rapport sur les effets de la taxe forfaitaire sur les CDD d'usage.	Deviens sans objet, à la suite de l'abrogation de cette disposition par l'article 54 de la loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 (3e LFR pour 2020).
2019-1479 LFI 2020	153	Rapport sur les conditions de mise en œuvre, au plus tôt à compter du 1 ^{er} janvier 2023 et au plus tard à compter du 1 ^{er} janvier 2025, de l'obligation de facturation électronique dans les relations interentreprises.	Rapport du 1 ^{er} octobre 2020 de la direction générale des finances publiques « La TVA à l'ère du digital en France ».
2019-1479 LFI 2020	175 Div II	Codification et extension à la TVA du dispositif relatif aux aviseurs fiscaux - Rapport sur l'application du dispositif d'indemnisation prévu à l'article L. 10-0 AC du livre des procédures fiscales.	La dernière édition de ce rapport annuel, remise en juin 2020, a bien tenu compte des ajustements apportés par l'article 175 de la LFI 2020 relatif au dispositif d'indemnisation des aviseurs fiscaux, inséré par la LFI 2017.
2019-1479 LFI 2020	179	Annexe budgétaire sur l'impact environnemental du budget.	Rapport du 30 septembre 2020 sur l'impact environnemental du budget de l'État.
2019-1479 LFI 2020	179	Annexe budgétaire portant sur la prévention et la promotion de la santé.	Rapport du 30 septembre 2020 sur la prévention et la promotion de la santé.
2019-1479 LFI 2020	179	Annexe budgétaire portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements.	Rapport du 30 septembre 2020 portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements.
2019-1479 LFI 2020	201	Rapport au Parlement sur les normes de performance environnementale et le soutien à l'export des énergies renouvelables par l'octroi de garanties de l'État (avant le 30 septembre 2020).	Rapport du 13 octobre 2020 relatif au plan climat pour les financements export.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	221	Rapport sur les opérations financières réalisées entre la France et le Fonds monétaire international ainsi qu'entre la France et la Banque mondiale.	Rapport du 6 octobre 2020 sur les opérations financières de la France avec le Fonds monétaire international et la Banque mondiale.
2019-1479 LFI 2020	234	Rapport sur la gestion et l'évolution des garanties publiques à l'export.	Rapport du 1 ^{er} février 2021 relatif à la gestion et l'évolution des garanties publiques à l'export.
2019-1479 LFI 2020	235	Rapport sur le recrutement des enseignants contractuels et sur leurs évolutions de carrière.	Rapport du 2 novembre 2020 sur le recrutement des enseignants contractuels et leurs évolutions de carrière.
2019-1479 LFI 2020	236	Rapport étudiant les motifs de l'utilisation incomplète par les établissements publics locaux d'enseignement des fonds sociaux qui leur sont versés.	Rapport du 28 octobre 2020 sur l'utilisation des fonds sociaux par les établissements publics locaux d'enseignement (EPLÉ).
2019-1479 LFI 2020	267	Rapport sur la politique de prévention et de promotion de la santé.	Rapport du 21 octobre 2020 Jaune "Prévention et promotion de la santé".
2019-1479 LFI 2020	268	Rapport sur le financement et l'évolution du financement des centres de référence maladies rares.	Rapport du 19 novembre 2020 du Gouvernement au Parlement sur le financement et l'évolution du financement des centres de référence maladies rares.
2019-1479 LFI 2020	273	Rapport analysant les effets du fonds de développement de la vie associative, notamment sur le financement des associations, ainsi que l'impact de l'extension du champ du fonds précité sur ce financement.	Rapport du 2 février 2020 analysant les effets du fonds de développement de la vie associative, notamment sur le financement des associations, ainsi que l'impact de l'extension du champ du fonds précité sur ce financement.
2020-473 LFR	16	Modification du régime d'octroi de la garantie de l'État aux prêts bancaires des entreprises : « Les documents communiqués par le Gouvernement au comité de suivi sont transmis, pour information, aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat. »	Le comité de suivi a transmis lesdits documents le 4 novembre 2020 à la commission des finances.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2020-473 LFR	25	Rapport sur le fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 précitée, portant sur la participation des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises au financement du fonds de solidarité et présentant les montants prévus ainsi que ceux effectivement engagés.	Rapport du 26 juillet 2020 du Gouvernement au Parlement sur le fonds de solidarité institué par l'ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation, portant sur la participation des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et des entreprises au financement du fonds de solidarité et présentant les montants prévus ainsi que ceux effectivement engagés.
2020-473 LFR	26	Rapport relatif aux bases de calcul ayant servi à l'élaboration de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 et de la présente loi concernant les prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages ainsi qu'à l'évaluation de l'impact de la sinistralité constatée au premier semestre 2020 sur ces prélèvements, avec des éléments de comparaison sur les quinze dernières années et sur la crise de 2008.	Rapport du 5 février 2021 du Gouvernement au Parlement relatif aux prélèvements fiscaux et sociaux pesant sur les activités d'assurance dommages ainsi qu'à l'évaluation de l'impact de la sinistralité constatée au premier semestre 2020 sur ces prélèvements.
2020-935 LFR	63	Remise d'un rapport présentant les conséquences budgétaires de la crise liée à la pandémie de Covid-19 sur la diplomatie culturelle et d'influence française ainsi que sur l'enseignement français à l'étranger.	Rapport du 12 octobre 2020 sur les crédits relatifs à l'impact de la crise Covid-19 sur la diplomatie culturelle et d'influence française ainsi que sur l'enseignement français à l'étranger.

b) Près des deux-tiers des rapports au titre de la session 2019-2020 n'ont pas été remis

Si certains rapports (dont la date d'échéance est mentionnée dans le tableau récapitulatif) ne sont pas encore déposés en raison du délai de remise qui n'a pas expiré, **trop nombreux sont les rapports qui affichent un retard regrettable ou qui n'ont parfois que peu de chance d'être publiés à**

brève échéance alors que leur demande résulte de la nécessité d'informer le Parlement sur un thème important et qui a pu faire l'objet de nombreux débats lors de l'examen d'un texte.

Ainsi, en est-il de l'absence de publication du rapport prévu au IV de l'article 134 de la loi de finances pour 2020 concernant l'articulation entre la réduction d'impôt en faveur du mécénat d'entreprise et l'obligation prévue au I de l'article L. 541-15-6 du code de l'environnement. Cet article, introduit par la loi dite Garot en 2016¹ et complété en 2019², prévoit que les commerces de détail alimentaires de grande taille, les opérateurs de l'industrie agroalimentaire et les opérateurs de restauration collective dont le nombre de repas préparés est supérieur à 3 000 par jour proposent à une ou plusieurs associations de conclure une convention précisant les modalités selon lesquelles les denrées alimentaires leur sont cédées à titre gratuit. Ce document n'a toujours pas été édité alors que les nouvelles règles en matière de mécénat d'entreprise sont entrées en vigueur au 1^{er} janvier dernier.

Des remises de rapports introduites à l'initiative du Gouvernement n'ont parfois pas été satisfaites, telles celle de l'article 46 de la loi de finances pour 2020 qui vise à proroger pour une période de trois ans les dispositifs fiscaux à destination des jeunes entreprises innovantes (JEI). La prorogation devait s'accompagner d'une information complémentaire du Parlement à l'occasion de la remise d'un rapport sur l'efficacité de ces dispositifs. Alors que l'évaluation des dépenses fiscales existantes doit constituer un axe prioritaire de la maîtrise de la trajectoire des comptes publics, cette absence de remise du rapport par le Gouvernement est à déplorer.

D'autres rapports sont attendus car ils ont pour objectif d'évaluer des dispositifs. Ainsi, **l'article 130 de la loi de finances pour 2020** prévoit que le ministre chargé de la recherche publie chaque année, au moment du dépôt au Parlement du projet de loi de finances de l'année, un rapport synthétique présentant l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires, notamment s'agissant de la politique des entreprises en matière de recrutement des personnes titulaires d'un doctorat ainsi qu'un second rapport circonstancié sur les éventuels abus constatés quant à l'assiette prise en compte dans le calcul du crédit d'impôt recherche, notamment au regard des dispositions relatives à la sous-traitance et aux dépenses de personnel. Ces deux rapports n'ont pas été publiés en 2020, ce qui est particulièrement regrettable à plusieurs titres. En effet, le crédit d'impôt recherche fait l'objet de critiques récurrentes, eu égard à son coût particulièrement élevé pour les finances publiques – à savoir près de 7 milliards d'euros, un chiffre en augmentation constante ces dernières années. Or, force est de constater que, malgré de nombreuses demandes en ce sens, la représentation nationale ne dispose que de données très parcellaires pour

¹ Loi n° 2016-138 du 11 février 2016 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

² Ordonnance n° 2019-1069 du 21 octobre 2019 relative à la lutte contre le gaspillage alimentaire.

évaluer l'efficacité de ce dispositif et partant, en ajuster les paramètres. Si le report de la publication de ces rapports nuit donc au contrôle par le Parlement de l'emploi des fonds publics, il revient surtout à contraindre, de manière très inopportune, l'initiative parlementaire dans ce domaine.

Enfin, les retards dans la publication des rapports peuvent s'avérer préjudiciables. Ainsi l'article 247 de la loi de finances pour 2020 prévoyait la remise au Parlement, avant octobre 2020, d'un rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ce rapport devrait finalement être publié au mois de juin 2021. Le retard pris dans l'élaboration et la publication de ce document est particulièrement regrettable, étant donné que le plan de relance a prévu l'ouverture, dès 2020, de crédits conséquents en faveur de la rénovation de l'immobilier universitaire. Dans ce contexte, il y a fort à craindre que l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière reste inchangé dans les années à venir, obérant la capacité de la représentation nationale à contrôler le bon emploi des crédits du plan de relance.

**Tableaux récapitulatifs des rapports attendus
(lois de la session 2019-2020)**

Au 31 mars 2021, 33 rapports sont en attente de publication en application des lois adoptées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 :

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	16 IV - H	Rapport qui présente les effets du dispositif de compensation.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	28	Rapport du Pari Mutuel Urbain dressant le bilan des baisses de charges qu'elles ont engagées et du plan de transformation du statut juridique du Pari Mutuel Urbain. Ce rapport est transmis au Parlement sans délai.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport du Centre national du cinéma d'évaluation des crédits d'impôt mentionnés aux articles L. 331-1, L. 331-3 et L. 331-4 au regard des objectifs qu'ils poursuivent, notamment quant à leur impact sur l'attractivité du territoire français et aux retombées économiques directes et indirectes qu'ils induisent.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport sur le crédit d'impôt famille (impôt sur les sociétés).	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	29	Rapport sur le régime fiscal des impatriés.	Prévu au plus tard pour le 30 septembre 2022.
2019-1479 LFI 2020	46	Rapport dispositif de soutien aux jeunes entreprises innovantes.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	78 Div II	Rapport dressant le bilan du dispositif prévu au présent article.	Prévu au plus tard pour le 1 ^{er} juillet 2023.
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.	Ce rapport n'a pas été remis.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	130	le ministre chargé de la recherche publie chaque année, au moment du dépôt au Parlement du projet de loi de finances de l'année, un rapport synthétique présentant l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires, notamment s'agissant de la politique des entreprises en matière de recrutement de personnes titulaires d'un doctorat. »	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	130	Le Gouvernement remet au Parlement, avant le 30 septembre 2020, un rapport sur le crédit d'impôt pour dépenses de recherche prévu à l'article 244 quater B du code général des impôts.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	133	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.	Ce rapport n'a pas été remis. Date de remise au 30 septembre 2021.
2019-1479 LFI 2020	134 Div IV	Rapport sur les cessions de denrées alimentaires.	Ce rapport n'a pas été 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.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	146, VII	Révision des valeurs locatives des locaux d'habitation - Rapport retraçant les conséquences de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation.	Remise prévue en 2024
2019-1479 LFI 2020	163	Rapport sur l'opportunité de prolonger le dispositif prévoyant l'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%).	Ce rapport n'a pas été remis. Remise avant la fin de l'année 2021.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2019-1479 LFI 2020	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.	Ce rapport n'a pas été remis, mais l'échéance pour sa transmission est fixée au plus tard au 30 septembre 2021.
2019-1479 LFI 2020	180	Rapport sur l'évaluation du dispositif prévu à l'article 990 du code général des impôts, présentant notamment l'impact économique de ce dispositif, l'évolution de son coût et du nombre de ses bénéficiaires ainsi que les éventuelles perspectives d'évolution permettant d'en renforcer l'efficacité.	Ce rapport n'a pas été remis, mais l'échéance pour sa transmission est fixée au plus tard au 30 septembre 2021.
2019-1479 LFI 2020	218	Rapport présentant l'exécution des contrats d'objectifs et de moyens ou des contrats d'objectifs et de performance des opérateurs mentionnés aux articles 1er et 10 de la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat 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.	Ce rapport n'a pas été remis. Prévu avant l'examen du PLF.
2019-1479 LFI 2020	220	Rapport évaluant l'utilité du maintien de la carte mentionnée aux articles R. 22, R. 117-3 et R. 231 du code électoral.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	247	Rapport sur les moyens d'améliorer la pertinence de l'indicateur relatif à la qualité de la gestion immobilière du programme 150 « Formations supérieures et recherche universitaire » de la mission Recherche et enseignement supérieur.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	249	Rapport évaluant, pour les différentes catégories de collectivités, l'impact des restrictions d'assiette d'éligibilité au Fonds de compensation pour la taxe sur la	Ce rapport n'a pas été remis.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
		valeur ajoutée qu'induit la réforme prévue à l'article 258 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019.	
2019-1479 LFI 2020	250	Rapport portant sur les conséquences de la réforme de la fiscalité locale opérée par la présente loi sur la détermination du montant et la répartition des concours financiers de l'État ainsi que sur les fonds de péréquation.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	261	Rapport sur les conséquences de la refonte de la fiscalité locale prévue par la présente loi sur les communes d'outre-mer.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	263	Rapport non public présentant l'état des risques budgétaires supérieurs à 200 millions d'euros associés aux contentieux fiscaux et non fiscaux en cours.	Ce rapport n'a pas été remis.
2019-1479 LFI 2020	276	Rapport évaluant le financement des contrats d'apprentissage dans le secteur public local et le coût de leur prise en charge par le Centre national de fonction publique territoriale et les collectivités territoriales.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-473 LFR	21	Rapport sur la création d'un fonds de soutien permettant d'assurer une indemnisation des préjudices économiques résultant de menaces sanitaires graves.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-473 LFR	22 Div II	Rapport sur l'utilisation des ressources attribuées au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-473 LFR	27	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.	Ce rapport n'a pas été remis.

Loi	Disposition prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2020-935 LFR	34 Div II	Rapport évaluant l'efficacité du dispositif prévu à l'article 7 de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020 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.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-935 LFR	60	Rapport sur les recettes de l'AFITF à la suite de la pandémie de Covid-19.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-935 LFR	61	Rapport sur la refonte des incitations à l'acquisition de véhicules propres et à la mobilité propre.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-935 LFR	65, XII,	Rapport sur les mesures de soutien et leurs évolutions prévues par l'article 65.	Ce rapport n'a pas été remis.
2020-935 LFR	65, XII,	Rapport mensuel sur les mesures de soutien.	Ce rapport n'a pas été remis.

2. Bilan des rapports prévus par les lois promulguées avant le 1er octobre 2019

Concernant les lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2018, **14 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet et 14 autres restent en attente de transmission.**

a) Les rapports prévus par la loi de finances pour 2019 restant à remettre

L'article 12 autorise, à titre expérimental et dans cinq départements au plus, l'établissement d'une convention entre les maisons de services au public (MSAP) et l'administration fiscale afin de définir les modalités dans lesquelles ces maisons pouvaient accompagner les contribuables dans le cadre de la mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Le Gouvernement devait remettre au Parlement un rapport sur cette expérimentation au plus tard le 15 septembre 2020. Ce rapport n'a toujours pas été remis.

Le XIII de l'article 83 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1^{er} juillet 2019, un rapport sur la trajectoire qu'il entend

suivre sur la période 2019-2022 pour que la baisse du rendement de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises soit égale ou supérieure à la baisse de plafond des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie cumulée sur la même période. **Ce rapport, qui tend à devenir obsolète compte tenu de la période retenue pour la trajectoire, est en attente de publication.**

L'article 230 prévoit la remise au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2019, d'un **rapport analysant la pertinence du financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale (CHRS) via la seule mission budgétaire « Cohésion des territoires »**, ainsi que les modalités envisageables de conclusion de partenariats financiers entre les CHRS et d'autres acteurs de l'action sociale. Sur la proposition de M. Philippe Dallier, reprise par la commission des finances, le Sénat avait supprimé cette disposition, considérant que ce type d'information pouvait être obtenu par les rapporteurs spéciaux dans le cadre des questionnaires budgétaires.

La mise en œuvre de l'expérimentation du compte financier unique prévue par l'article 242 a été décalée d'un an la date par l'article 137 de la loi de finances pour 2021. L'expérimentation devrait débuter à l'exercice budgétaire 2021 pour tenir compte des délais induits par la crise sanitaire. 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.

b) Les rapports prévus par la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022

Concernant la **loi n°2018-32 de programmation des finances publiques pour la période 2018-2022**, sur les 10 dispositions législatives demandant la remise d'un rapport, quatre ont été satisfaites lors de la précédente session.

Pour la session 2019-2020, trois rapports prévus dans la loi ont bien été remis ou satisfaits (voir tableau *infra*).

Ainsi, **il ne reste à remettre que le rapport prévu à l'article 26 faisant état de la situation financière des établissements publics de santé**, indiquant l'évolution des charges et des produits par titre, de l'endettement et des dépenses d'investissement.

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.

c) Les rapports prévus par la loi de finances pour 2018

Un seul rapport est encore attendu. Il est prévu par l'article 107 qui a modifié l'article 13 AA du livre des procédures fiscales (LPF) afin d'actualiser le **contenu de la déclaration relative aux prix de transfert que les entreprises multinationales** doivent tenir à la disposition de l'administration fiscale. Il reprenait ainsi, au sein du LPF, le standard élaboré par l'OCDE dans le cadre du plan de lutte contre l'érosion des bases fiscales et le transfert des bénéfices (BEPS). Dans ce cadre, il est prévu que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur la mise en œuvre de l'article 13 AA du LPF (statistiques sur les documentations, évaluation de la pertinence des informations produites...).

Le Gouvernement devait remettre ce rapport au Parlement avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021. Il n'a à ce jour pas été transmis.

d) Les rapports prévus par les autres lois antérieures restant à remettre

Au titre de la **loi de n°2015-1786 de finances rectificative pour 2015**, deux rapports restent remettre. Tout d'abord, **l'article 45** prévoit qu'un rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale doit être remis au Parlement avant le 1^{er} juillet 2020. **À ce jour, un tel rapport n'a pas encore été remis, alors que le délai fixé par la loi est échu.** Néanmoins **un rapport a été communiqué au rapporteur spécial des crédits du programme 112, sur l'efficacité des dispositifs de zonage**, réalisé 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).

L'article 113 prévoit que le Gouvernement remet chaque année, avant le 30 juin, un rapport au Parlement relatif aux crédits du budget de l'État reportés sur l'exercice en cours. Cet article résulte d'un amendement présenté par le rapporteur général de la commission des finances du Sénat, **en raison du montant élevé des reports constaté à ce moment-là.** Ce rapport n'a pas été reçu à ce jour par le Parlement. Si les documents budgétaires annexés au projet de loi de règlement de l'année précédente contiennent une récapitulation, action par action, des reports de crédits, ces données chiffrées ne s'accompagnent pas de la justification prévue par l'article 113 de la loi de finances rectificative pour 2015.

Compte tenu de l'ancienneté de cette demande de rapport, **cette mesure devrait être abrogée en application de l'article 4 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires qui prévoit que « toute disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la durée de son application est abrogée**

à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. »

L'article 122 de la loi de finances pour 2017 prévoit la remise d'un rapport au Parlement, avant le 1^{er} octobre 2017, sur l'**impact financier du projet de Cité du théâtre**, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur. Introduit à l'Assemblée nationale, cet article prévoyait une date de remise du rapport au 1^{er} juillet 2017. Le Gouvernement avait obtenu qu'elle soit décalée au 1^{er} octobre suivant, afin de tenir compte de la procédure de dialogue compétitif avec les équipes d'architectes et des premières esquisses résultant de ce dialogue examinées à la fin de l'été 2017. De cette procédure devait résulter un affinement des coûts d'investissement et de fonctionnement du projet. En dépit du report obtenu, le document n'a jamais été transmis au Parlement. Cette absence a été pour partie compensée par l'envoi, en septembre 2019, dans le cadre des réponses au questionnaire budgétaire adressé au ministère de la Culture, d'une note d'évaluation socio-économique du projet éditée en octobre 2018 par la commission ministérielle des projets immobiliers (CMPI).

**Tableaux récapitulatifs des rapports remis ou attendus
(lois du « stock »)**

Au 31 mars 2021, 14 rapports ont été remis ou sont devenus sans objet s'agissant des lois adoptées avant le 1^{er} octobre 2019 :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2015-1785 LFI pour 2016	109	Rapport sur les logements outre-mer ayant bénéficié de prêts conventionnés.	Doit être abrogé en application de l'article 4 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit que « Toute disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la durée de son application est abrogée à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. »
2015-1786 LFR pour 2015	113	Rapport au Parlement relatif aux crédits du budget de l'État reportés sur l'exercice en cours.	Doit être abrogé en application de l'article 4 ter de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires prévoit que « Toute disposition

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
			législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la durée de son application est abrogée à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur. »
2016-1917 LFI pour 2017	155	Rapport sur la prise en charge par la prestation de compensation du handicap des charges induites par la vie et les soins à domicile actuellement non couvertes par la solidarité nationale.	Devient sans objet.
Loi de programmation 2018-2022	24	Rapport annuel sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, en application du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre.	Rapport remis le 2 avril 2021 pour l'exercice 2019.
Loi de programmation 2018-2022	33	Présentation annuelle des deux agrégats de dépenses de l'État, prévus à l'article 9 de la loi.	Devient sans objet.
Loi de programmation 2018-2022	34	Liste annuelle des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés.	La documentation disponible sur le site budget.gouv.fr a intégré la publication de cette liste pour le PLF 2021 Par ailleurs, les données sont disponibles en open data sur le site data.economie.gouv.fr.
2018-1317 LFI 2019	83 Div XIII	Rapport sur la trajectoire qu'il entend suivre sur la période 2019-2022 pour que la baisse du rendement de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises soit égale ou supérieure à la baisse	Devient sans objet.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
		de plafond des ressources affectées aux chambres de commerce et d'industrie cumulée sur la même période.	
2018-1317 LFI 2019	182 Div II	Rapport sur la transformation du crédit d'impôt transition énergétique en prime forfaitaire par type d'équipement ou de prestation.	Devient sans objet.
2018-1317 LFI 2019	220	Demande de rapport sur l'attribution de la garantie de l'État aux écoles françaises à l'étranger développant des projets immobiliers.	Remis le 26 novembre 2020.
2018-1317 LFI 2019	230	Rapport sur le financement des centres d'hébergement et de réinsertion sociale.	Devient sans objet.
2018-1317 LFI 2019	268 Div IV	Rapport sur le bilan de l'expérimentation.	Devient sans objet.
2018-1317 LFI 2019	271	Remise au Parlement d'un rapport dressant un bilan sur la répartition des moyens alloués par le fonds de développement de la vie associative aux associations	Remis le 27 mai 2020.
Loi Notre-Dame	6	Rapport du Gouvernement précisant le montant des dons et versements effectués au titre de la souscription nationale	Remis le 6 octobre 2020.
Loi TSN	3	État des lieux de la fiscalité pesant sur les entreprises du secteur du commerce.	Remis le 27 août 2020.

Au 31 mars 2021, les 14 rapports suivants demeurent toujours en attente de publication s'agissant des lois adoptées avant le 1^{er} octobre 2019 :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
2016-1917 LFI pour 2017	122	Impact financier du projet de Cité du théâtre, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur.	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
2015-1786 LFR pour 2015	45 III	Rapport relatif à l'impact du dispositif sur les territoires classés en zone de revitalisation rurale.	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi de programmation 2018-2022	26	Rapport annuel sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos.	Ce rapport n'a pas été remis.
Seconde LFR 2017	54	Rapport d'information sur les transferts financiers et ressources mobilisables pour les collectivités territoriales du Département de Mayotte.	Le rapport n'a toujours pas été remis. La question écrite N° 15052 du député Mansour Kamardine, interrogeant le Gouvernement sur l'avancée de la transmission de ce rapport, a reçu pour seule réponse que ce rapport était en préparation. La remise de ce rapport est toujours pertinente. Sa portée a toutefois changé, puisque le RSA, qui constituait une dépense importante du département (engendrant d'importants transferts), a été « recentralisé » à Mayotte par la loi de finances pour 2019.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
LFI 2018	107 Div III	Rapport sur la mise en œuvre de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales. Ce rapport comporte notamment des indications statistiques relatives aux documentations sur les prix de transfert, qui satisfont aux conditions prévues au même article L. 13 AA, ainsi qu'un examen de la pertinence des informations produites dans le cadre de cette documentation pour le contrôle des prix de transfert	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission devait avoir lieu avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021.
2018-1317 LFI 2019	12 Div IV	Mesures d'accompagnement du prélèvement à la source de l'IR	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	116	Rapport relatif au statut des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	156 Div V	Aménagement des règles d'évaluation de la valeur locative des locaux industriels	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	242 Div II	Expérimentation du compte financier unique pour les collectivités territoriales	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	246	Rapport sur les résultats et l'effectivité réelle des aides aux entreprises outre-mer	Ce rapport n'a pas été remis.
2018-1317 LFI 2019	276	Remise au Parlement d'un rapport sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public	Ce rapport n'a pas été remis.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi TSN	1	Rapport sur les négociations conduites au sein de l'OCDE pour identifier et mettre en œuvre une solution internationale coordonnée destinée à renforcer l'adéquation des règles fiscales internationales aux évolutions économiques et technologiques modernes	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi TSN	2	Rapport au Parlement si la taxe sur les services numériques prévue à l'article 299 du CGI n'a pas été notifiée à la Commission européenne.	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi TSN	5	Rapport sur les résultats de la taxe prévue à l'article 299 du code général des impôts et sur son impact économique.	Ce rapport n'a pas été remis.

II. DES LENTEURS CONSTATÉES DANS LA RATIFICATION DES ORDONNANCES

Le suivi de la législation par ordonnances effectué par la commission des finances concerne les habilitations prévues par les articles de projets de loi qu'elle a examinés ou relevant de sa compétence, la publication des ordonnances prévues et leur ratification à travers une disposition législative.

Parmi les lois suivies au titre de la session 2019-2020, deux ont habilité le Gouvernement à prendre chacune une mesure par voie d'ordonnance. En revanche, aucune n'a procédé à la ratification d'ordonnances publiées.

À l'issue du dernier bilan d'application des lois, 9 ordonnances n'étaient pas ratifiées. Parmi ces dernières, sept ont été publiées il y a plus de 5 ans, et **la plus ancienne a été signée le 2 avril 2015.** Au cours de cette session, une ordonnance a été publiée. **Ainsi, parmi les 10 ordonnances faisant l'objet de suivi aucune n'a été ratifiée, faute d'adoption des projets de loi ratification déposés au Parlement.**

A. DEUX NOUVELLES HABILITATIONS PRÉVUES LORS DE LA SESSION 2019-2020

1. L'habilitation prévue par la loi de finances initiale pour 2020

L'article 184 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires au transfert progressif du recouvrement de certaines impositions indirectes et amendes actuellement recouvrées par la DGDDI et le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) à la DGFIP. **Cette ordonnance doit être prise dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020, soit d'ici le mois de juin 2021.** Le délai pour prendre l'ordonnance n'est donc pas encore échu. Un projet de loi de ratification devant ensuite être déposé au Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.

2. L'habilitation prévue par la loi relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire

L'article 58 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances, dans un délai de 12 mois, les mesures relevant du domaine de la loi destinées à prescrire le dépôt sur le compte du Trésor des disponibilités des personnes morales soumises aux règles de la comptabilité publique et des organismes publics ou privés chargés d'une mission de service public. Un projet de loi de ratification devait être déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de la publication des ordonnances.

L'ordonnance n° 2020-1496 du 2 décembre 2020 relative à la centralisation des disponibilités de certains organismes au Trésor a ainsi été publiée moins de six mois après l'adoption de la loi n° 2020-734. Le projet de loi ratifiant cette ordonnance a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 17 février 2021, soit dans le délai de trois mois prévu à cet effet.

B. SUIVI DE LA RATIFICATION DES ORDONNANCES PUBLIÉES LORS DES SESSIONS PRÉCÉDENTES

Neuf ordonnances étaient en attente de ratification à l'issue du précédent contrôle, et le sont toujours à la date de ce bilan annuel. Elles étaient prévues par quatre lois relevant du champ de compétence de la commission des finances examinées entre 2015 et 2018. Le tableau ci-dessous retrace le suivi de ces ordonnances et leur objet.

Loi n° 2018-898 du 24 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
22	Transposition la directive 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration	Ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019 relative à l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2019-1068 du 21 octobre 2019, n° 2586, déposé le 15 janvier à l'Assemblée nationale.
Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 » (pour les articles délégués au fond à la commission des finances)			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
67	Transposition de la directive du 23 juillet 2014 concernant la comparabilité de certains tarifs bancaires et d'encadrer les conditions d'ouverture d'un compte de dépôt en cas de souscription d'un crédit immobilier dans le même établissement et possibilité pour les partenaires de pacte civil de solidarité d'ouvrir chacun un livret d'épargne populaire	Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base	En attente. Projet de loi n° 455 (2016-2017) ratifiant l'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative, déposé au Sénat le 8 mars 2017.

Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
4	Transposition de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, dite Solvabilité II, modifiée par la directive 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, dite Omnibus II et mesures d'adaptation du cadre législatif applicable aux activités d'assurance exercées dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.	Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II). Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.	En attente. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015, n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.
6	Adaptation du code des assurances à Mayotte et actualisation des dispositions relatives aux contrats d'assurance, aux assurances obligatoires, aux organisations et régimes particuliers d'assurance et aux intermédiaires d'assurance dans les îles Wallis et Futuna.	Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II). Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.	En attente. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015, n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale. - Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.

Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière

Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
9	Harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières - mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.
11	Transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.	Ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015, déposé le 2 décembre 2015 au Sénat.
15	Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation - mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015, déposé le 28 octobre 2015 au Sénat.

Loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
17	Adaptation en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, des dispositions du code monétaire et financier relatives à l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015, déposé le 9 septembre 2015 au Sénat.
27	Règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres - mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.	Ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.
Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances, dite « Loi Macron »			
Art.	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
168	Amélioration du suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers	Ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France.	En attente. Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France déposé le 26 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.

TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 5 MAI 2021

M. Claude Raynal, président. – Il me revient de faire le bilan annuel de l'application des lois, pour les lois promulguées lors de la session 2019-2020 et examinées au fond par notre commission. Pour cette période, trois quarts des mesures renvoyant à un texte réglementaire sont concentrées dans la loi de finances initiale pour 2020, qui prévoyait à elle seule 125 mesures d'application, le quart restant relevant des trois premières lois de finances rectificatives pour 2020 adoptées dans le contexte de la crise sanitaire. Les autres lois examinées par notre commission étaient d'application directe.

D'un point de vue statistique, il est regrettable de constater que le taux de mise en application globale baisse, avec 76 % de mesures prises cette année, contre 88 % l'an dernier.

Cela semble en partie dû au grand nombre de mesures prévues pour entrer en vigueur à une date différée, au-delà de la période de contrôle, qui s'arrête au 31 mars 2021. 18 mesures de la loi de finances pour 2020 ont ainsi une application différée, comme la nouvelle procédure d'autoliquidation de la TVA qui doit s'appliquer seulement au 1^{er} janvier 2022, ou encore les 7 mesures d'application nécessaires à la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation qui ne doit entrer en vigueur qu'en 2026.

Cependant, ceci n'explique pas tout. Le taux de mise en application décevant résulte aussi du fait qu'un grand nombre d'arrêtés n'ont pas été pris : si 93 % des décrets prévus par la loi de finances pour 2020 ont été pris, c'est le cas de seulement 60 % des arrêtés.

Par ailleurs, un peu plus de la moitié des textes réglementaires ont été publiés avant le délai de 6 mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. Si ce n'était le cas que de 31 % d'entre eux lors du dernier contrôle, ce délai reste trop important.

Au-delà de ce constat global, on peut néanmoins se réjouir que les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020 ont été totalement appliquées et assez rapidement, puisqu'une majorité des textes d'application ont été pris dans les 3 mois. Cela concerne les mesures urgentes à destination des entreprises et des ménages comme la mise en place de prêts garantis par l'État, d'avances remboursables et de prêts bonifiés, l'activité partielle ou le versement des primes exceptionnelles à certains agents publics. En revanche, certaines dispositions de la troisième loi de finances rectificative restent en attente de mise en application, comme le soutien en faveur de la presse et de

l'audiovisuel ou les engagements des grandes entreprises à capitaux publics en matière de réduction de leurs émissions de gaz à effet de serre, ainsi que l'ajustement de la trajectoire de suppression du tarif réduit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) au titre du gazole non routier.

Parmi les mesures d'application qui devraient encore être prises, je souhaite relever l'article 147 de la loi de finances pour 2020 qui porte l'essentiel des mesures de transposition du paquet TVA sur le commerce électronique. Dans le contexte de crise sanitaire, la Commission européenne a permis de reporter l'entrée en vigueur des mesures au 1^{er} juillet 2021. Cependant, le décret et l'arrêté prévus n'ont toujours pas été pris, ce qui limite la capacité des acteurs à anticiper l'entrée en vigueur de la réforme. Saisie sur le sujet, l'administration fiscale n'a pas apporté de précision sur la parution de ces textes.

Pour ce qui concerne les lois antérieures à la session 2019-2020, il faut malheureusement constater que le retard d'application a été peu comblé.

Certes, on peut se réjouir que des modifications aient été apportées au livre des procédures fiscales dans la dernière loi de finances, pour permettre l'application d'un des deux articles de la loi relative à la lutte contre la fraude qui ne l'étaient pas encore. Il s'agit des articles octroyant aux agents des douanes et aux agents des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves. Cependant, des décrets en Conseil d'État sont toujours attendus et là aussi une accélération m'apparaît nécessaire.

Mais surtout, comme nous l'avions relevé l'an passé déjà, il n'est pas acceptable que des mesures prévues par la loi restent inappliquées depuis des années, certaines depuis presque 10 ans !

Par exemple, les textes concernant le régime des redevances pour l'obtention de certificats sanitaires en matière agricole prévus par la loi de finances pour 2012 ne sont toujours pas pris au motif que des négociations avec certaines professions seraient encore en cours. Ou encore, le décret attendu au titre de l'article 134 de cette même loi de finances pour 2012 qui portait sur le régime de licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer. L'entrée en vigueur de cette disposition a été repoussée d'année en année, jusqu'au 30 juin 2019, et depuis il ne s'est rien passé. Le rapporteur général, par amendement, avait proposé la suppression de ce dispositif. Ces deux points avaient déjà fait l'objet d'interpellations du Gouvernement l'an passé, sans autre suite. Un bilan me semble impératif pour statuer sur ces mesures inappliquées depuis tant d'années. Suite aux remarques que nous avons formulées l'an passé, je note que deux mesures d'application concernant respectivement, les tarifs de redevances de certificats sanitaires et les conditions d'accès du public aux informations réglementées des sociétés

cotées, qui s'avéraient superflues, ont heureusement fait l'objet d'une abrogation.

En ce qui concerne les ordonnances, deux nouvelles ordonnances étaient attendues au titre de la session 2019-2020. L'une, relative à la centralisation des trésoreries publiques, a été publiée, dans un délai que le Parlement avait judicieusement réduit de 12 à 6 mois, l'autre reste à prendre, le Gouvernement ayant prévu un délai de publication de 18 mois à compter de la promulgation de la loi de finances pour 2020. Il s'agit d'une ordonnance relative à l'unification des modes de recouvrement de certains impôts et amendes. Le Sénat avait contesté la méthode de passer par une ordonnance pour une telle réforme, puisque le champ d'habilitation est en effet extrêmement large, et va au-delà d'un simple travail de codification et de coordination. Il est regrettable que le Parlement n'y ait pas été associé. Reste que 9 ordonnances déjà prises sont en attente de ratification, dont 7 d'entre elles ont été publiées il y a plus de cinq ans.

Enfin, le nombre de dispositions prévoyant la remise d'un rapport connaît une très forte croissance avec 55 demandes de rapports cette année, contre 24 l'an passé, et 36 il y a deux ans. On constate pourtant qu'à peine plus du tiers des rapports attendus ont été remis lors de la session écoulée. Le nombre foisonnant de demandes de rapports dans les projets de lois en cours d'examen devant notre assemblée apparaît inversement proportionnel au respect par le Gouvernement de ses obligations.

J'en viens pour finir à trois recommandations qui me semblent découler des constats précédents.

Tout d'abord, le Gouvernement fournit un suivi de la publication des décrets, mais non des arrêtés, qui sont pourtant essentiels dans un certain nombre de cas pour l'application des mesures. Une meilleure information serait utile. À titre d'illustration, c'est un arrêté qui doit fixer les conditions d'application de l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, lequel oblige certaines entreprises dans lesquelles l'État détient une participation à tenir des engagements climatiques. Cet arrêté n'a toujours pas été pris, l'administration mettant en avant certaines difficultés, en particulier pour passer d'un budget carbone établi par secteur à une trajectoire individuelle par entreprise ;

Ensuite, un certain nombre de mesures d'application dépendent de décisions de la Commission européenne. Ainsi, deux mesures de soutien en faveur des médias adoptées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020 dépendent directement de son approbation. Celle relative au crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne devrait être publiée prochainement, la Commission européenne venant de l'approuver mi-avril. Celle relative à l'investissement dans les programmes et la création audiovisuels n'a fait l'objet d'aucune décision. Ces mesures sont pourtant attendues. Le « feu

vert » européen n'est pas obligatoirement acquis : la Commission n'avait ainsi pas donné son accord à l'application de taux bonifiés en Corse, au titre du crédit d'impôt recherche (CIR) ou du crédit d'impôt innovation (CII), pourtant prévus par l'article 150 de la loi de finances pour 2019, considérant que l'aide ainsi accordée dépasserait l'intensité maximale de 25 % permise pour les activités de développement expérimental menées par les entreprises de toute taille. Ces dispositions ont été abrogées par la dernière loi de finances.

Aussi, là encore, une meilleure information du Parlement sur l'avancement des demandes formulées auprès de la Commission européenne serait utile.

Dernière recommandation : nous devons continuer de nous interroger sur les demandes de rapports, lorsque l'on constate qu'à peine plus du tiers des rapports sont remis. Il faut bien sûr continuer à demander les informations indispensables pour l'exercice de notre contrôle parlementaire, mais un resserrement du nombre de rapports sur les informations réellement manquantes permettrait un meilleur suivi des délais de remise et de leur qualité. En effet, même lorsqu'ils sont remis, certains rapports le sont avec un tel retard que leur utilité s'en trouve amoindrie, à l'instar du rapport concernant l'exécution des autorisations de garantie accordées en loi de finances, prévu à l'article 24 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ce rapport a été remis le 2 avril 2021 pour l'exercice 2019, alors qu'il devait l'être avant le 1^{er} juin 2020. Je regrette ce retard qui ne permet pas de prendre en compte son contenu lors des discussions relatives à la loi de règlement de l'année ni lors de la préparation du budget qui suit. La qualité des informations dans d'autres rapports laisse également à désirer, comme nous l'avions indiqué l'an passé.

En conclusion, je vous indique qu'un point précis sur toutes les mesures suivies par notre commission sera établi dans le rapport d'application des lois, après une réunion avec la secrétaire générale du gouvernement la semaine prochaine et un débat avec le Gouvernement au mois de juin.

COMMISSION DES LOIS

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le suivi de l'application des lois constitue un volet essentiel des missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement en application de l'article 24 de la Constitution.

Il consiste à vérifier régulièrement si, et dans quels délais, les lois promulguées ont reçu les mesures d'application requises pour assurer leur mise en œuvre effective et à identifier, le cas échéant, les difficultés rencontrées.

Le Sénat y attache une attention toute particulière et a joué un rôle de précurseur en mettant en place, dès les années 1970, des procédures et des outils de suivi en temps réel de la publication des décrets et des arrêtés attendus.

L'article 19 *bis* de son Règlement confie la mise en œuvre de ce suivi aux commissions permanentes, chargées de contribuer, chacune dans son domaine de compétence, à l'élaboration d'un « bilan annuel de l'application des lois ». Pour la première fois depuis le renouvellement sénatorial de 2020, la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances, actuellement présidée par notre collègue Pascale Gruny, présente ce bilan.

Depuis la modification du Règlement intervenue le 19 juin 2019, les rapporteurs des projets et propositions de lois examinés par le Sénat sont chargés de suivre l'application de ces lois après leur promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat. Ils peuvent être confirmés dans ces fonctions à l'issue du renouvellement¹.

Le suivi de l'application des lois porte, comme chaque année, sur les **lois promulguées** au cours de l'année parlementaire précédente, c'est-à-dire, en l'occurrence, **entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020**, 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 2021**.

23 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 ont été envoyées au fond à la commission des lois, qui a par ailleurs examiné un projet de loi et neuf propositions de loi n'ayant pas abouti à la promulgation d'une loi au cours de cette période de référence.

¹ Article 19 *bis* B du Règlement.

Le présent rapport dresse un bilan d'ensemble et une analyse détaillée des mesures prises pour l'application de ces lois. Il comporte en annexe le compte rendu de la réunion de la commission des lois consacrée à cet examen, qui s'est tenue le mercredi 5 mai 2021.

Le bilan de l'application des 23 lois examinées par la commission des lois apparaît plus favorable cette année qu'il ne l'était l'an passé. Il reste néanmoins toujours insuffisant, puisque plus d'un quart (26 %) de ces lois ne sont aujourd'hui pas entièrement applicables.

PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

I. MALGRÉ UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS EN AUGMENTATION, LE QUART DES MESURES PRÉVUES RESTE EN ATTENTE DE PUBLICATION

A. UNE ACTIVITÉ DE LA COMMISSION DES LOIS TOUJOURS SOUTENUE AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

1. Une proportion des lois promulguées, hors conventions internationales, sans égale parmi les commissions permanentes

Au cours de la période de référence, soit entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020, **23 lois examinées au fond par la commission des lois** ont été promulguées, un niveau supérieur à celui de l'année précédente (19 lois promulguées avaient alors été examinées au fond par notre commission).

Liste des 23 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 et examinées au fond par la commission des lois

1. Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ;
2. Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral ;
3. Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes ;
4. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique ;
5. Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille ;
6. Loi n° 2020-146 du 21 février 2020 ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin ;
7. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;
8. Loi organique n° 2020-364 du 30 mars 2020 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 ;

9. Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 ;
10. Loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet ;
11. Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions ;
12. Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne ;
13. Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires ;
14. Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet ;
15. Loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions ;
16. Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent ;
17. Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire ;
18. Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux ;
19. Loi n° 2020-909 du 27 juillet 2020 visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie ;
20. Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales ;
21. Loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France ;
22. Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental ;
23. Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine.

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 est légèrement **supérieur à la moyenne constatée ces dernières années**, qui s'établit à un peu plus de 21,6 lois par année parlementaire depuis 2007-2008. Il traduit une activité extrêmement dense au cours de l'année car les textes concernés ont été pour certains volumineux et comportent un nombre de mesures d'application, prévues ou non, très élevé, en particulier du fait de l'état d'urgence sanitaire, lequel a généré un travail, tant législatif que de suivi des mesures, particulièrement conséquent.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire
et examinées au fond par la commission des lois**

	2019-2020	2018-2019	2017-2018	2016-2017	2015-2016	2014-2015	2013-2014	2012-2013	2011-2012 ⁽¹⁾	2010-2011 ⁽²⁾	2009-2010	2008-2009	2007-2008
Nombre de lois	23	19	19	24	30	18	27	14	24	23	23	15	22

⁽¹⁾ entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

⁽²⁾ entre le 1^{er} octobre 2010 et le 13 juillet 2011.

Exception faite des lois de ratification de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a examiné plus de 53 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020¹, niveau le plus élevé, cette année encore, de l'ensemble des commissions permanentes et proportion se situant dans une fourchette haute des années parlementaires précédentes (42 % en 2014-2015, 55 % en 2015-2016, 52 % en 2016-2017, 46 % en 2017-2018 et 40 % en 2018-2019).

Outre les **23 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 2019-2020 :

- **1 projet de loi** qui a donné lieu à une **loi promulguée** après le 30 septembre 2020 ;
- **1 proposition de loi** qui a été **rejetée en séance publique** ;
- **8 propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale.**

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, **33 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2019-2020**, contre 38 en 2018-2019 tout comme en 2017-2018, 31 en 2016-2017, 55 en 2015-2016, 34 en 2014-2015, 44 en 2013-2014, 41 en 2012-2013 et 33 entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

¹ 23 lois sur les 43 promulguées au cours de la période, soit 53,5 %.

Les tableaux suivants récapitulent la liste des projets et propositions de loi examinés au fond par la commission des lois mais qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation au cours de l'année parlementaire 2019-2020.

**1 projet de loi examiné par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020
et ayant donné lieu à une loi promulguée ultérieurement**

- Loi n° 2020-1672 du 24 décembre 2020 relative au Parquet européen, à la justice environnementale et à la justice pénale spécialisée (*émanant d'un projet de loi*).

**8 propositions de loi examinées par la commission des lois
entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020
en instance d'examen à l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi tendant à renforcer l'encadrement des rave-parties et les sanctions à l'encontre de leurs organisateurs (*adoptée par le Sénat le 22 octobre 2019*) ;
- Proposition de loi visant à moderniser la régulation du marché de l'art (*adoptée par le Sénat le 23 octobre 2019, puis en commission à l'Assemblée nationale le 26 février 2020, en instance d'examen en séance publique*) ;
- Proposition de loi relative à la déclaration de naissance auprès de l'officier d'état civil du lieu de résidence des parents (*adoptée par le Sénat le 16 janvier 2020*) ;
- Proposition de loi visant à créer un droit à l'erreur des collectivités locales dans leurs relations avec les administrations et les organismes de sécurité sociale (*adoptée par le Sénat le 16 janvier 2020*) ;
- Proposition de loi relative à la simplification et à la modernisation de la propagande électorale (*adoptée par le Sénat le 6 février 2020*) ;
- Proposition de loi relative aux Français établis hors de France (*adoptée par le Sénat le 19 mai 2020*) ;
- Proposition de loi visant à apporter un cadre stable d'épanouissement et de développement aux mineurs vulnérables sur le territoire français (*adoptée par le Sénat le 28 mai 2020*) ;
- Proposition de loi tendant à sécuriser l'établissement des procurations électorales (*adoptée par le Sénat le 2 juin 2020*).

**1 proposition de loi examinée par la commission
entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020
ayant été rejetée en séance publique**

- Proposition de loi tendant à la création de délégations parlementaires aux droits des enfants (*rejetée en commission le 13 novembre 2019 et rejetée en séance publique le 20 novembre 2019*).

Un autre élément doit être pris en compte pour mesurer la très forte charge d'activité supportée par la commission des lois : le **coefficient multiplicateur des lois au cours de la navette parlementaire**. Les 23 lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées en 2019-2020 comportaient au total 369 articles¹ alors qu'au stade du dépôt, le nombre total d'articles dans les 23 textes initiaux s'élevait à 134. La navette parlementaire a donc conduit, par voie d'amendements de toutes origines confondues², à **multiplier le nombre d'articles par 2,75**.

2. Une part substantielle des lois d'origine parlementaire dans les lois promulguées : une tendance qui se confirme

Sur les 23 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et renvoyées au fond à la commission des lois, **11 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de 48 %**. Certes, cette proportion est inférieure à ce qui avait été constaté en 2018-2019, qui avait vu les propositions de loi aboutissant représentant la **proportion parmi l'ensemble des lois promulguées la plus élevée jamais atteinte depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 (63 %)**. Cette proportion confirme néanmoins une tendance observée depuis 2015 (elle était de 42 % en 2017-2018, de 50 % en 2016-2017 et de 60 % en 2015-2016) alors que jusqu'au 30 septembre 2015, le nombre de lois d'origine parlementaire envoyées au fond à la commission des lois était resté inférieur à 10 et ne représentait pas plus du tiers environ des lois promulguées au cours de la période de référence. Il semble donc que, progressivement, la **revalorisation du Parlement dans la maîtrise de l'ordre du jour**, décidée en 2008, porte ses fruits, même si, pour certaines d'entre elles, les propositions de loi, notamment issues de l'Assemblée nationale, peuvent être inspirées très directement par le Gouvernement.

En revanche, la part des lois d'origine sénatoriale dans le total des lois d'origine parlementaire, qui avait connu l'an dernier une ascension sans précédent est retombée à un niveau plus mesuré, mais néanmoins non négligeable (en 2018-2019, 7 des 12 lois d'origine parlementaire étaient issues d'une proposition de loi sénatoriale) : sur l'année parlementaire 2019-2020, **3 lois promulguées sont d'origine sénatoriale, soit 27 % du total des lois d'origine parlementaire promulguées** sur la période concernée et examinées au fond par la commission des lois.

Progressivement, le regret, exprimé par le passé par la commission, relatif à la difficulté pour les propositions de loi d'origine sénatoriale à être

¹ Ce total inclut néanmoins quelques articles intégralement censurés par le Conseil constitutionnel : on soulignera en particulier que sept articles de la loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet ont été intégralement censurés (décision n° 2020-801 DC du 18 juin 2020).

² Qu'il s'agisse d'amendements du Gouvernement, du rapporteur ou de tout autre parlementaire de la chambre qui a examiné le texte.

inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, semble donc s'atténuer alors même que le nombre de propositions de loi déposées par l'Assemblée nationale sur la même période demeure considérablement plus important que le nombre de propositions de loi sénatoriales : 533¹ contre 160² sur l'année parlementaire 2019-2020 (contre respectivement 429³ et 162⁴ sur la période précédente). Depuis 2018, les échanges entre les groupes politiques des deux chambres et le Gouvernement ont permis d'inscrire à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale un nombre de texte émanant du Sénat un peu plus important qu'à l'accoutumée.

Cette tendance ne concerne pas que les textes examinés au fond par la commission des lois, mais bien l'ensemble des commissions. Si l'on fait exception de la commission des finances, d'une part, et de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, d'autre part, dont les domaines de compétence constituent par nature un terreau davantage favorable aux projets de loi, les cinq autres commissions permanentes du Sénat connaissent ce phénomène. Au final, en 2019-2020, sur les 42 lois examinées par le Parlement et promulguées, 18 sont d'origine parlementaire, soit 43 %.

Nombre et part des lois d'origine parlementaire parmi les lois promulguées au cours de la période de référence et envoyées au fond à la commission des lois

Période de référence des lois promulguées	Nombre de lois d'origine parlementaire	Part des lois d'origine parlementaire
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	11	48 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	12	63 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	8	42 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	50 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	60 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	38,9 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	33,3 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	42,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	7	30,4 %
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	6	34,8 %

¹ [https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/\(session\)/2019-2020%20\(1er%20octobre%202019%20-%2030%20septembre%202020\)](https://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2019-2020%20(1er%20octobre%202019%20-%2030%20septembre%202020))

² <https://data.senat.fr/dosleg/>. Une partie des propositions de loi examinées en 2019-2020 a néanmoins été déposée avant cette période.

³ [http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/\(session\)/2018-2019%20\(1er%20octobre%202018%20-%2030%20septembre%202019\)](http://www2.assemblee-nationale.fr/15/statistiques-de-l-activite-parlementaire/(session)/2018-2019%20(1er%20octobre%202018%20-%2030%20septembre%202019))

⁴ <https://data.senat.fr/dosleg/>

Liste des 11 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral	Sénat
Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral	Sénat
Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes	Sénat
Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille	Assemblée nationale
Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet	Assemblée nationale
Loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions	Assemblée nationale
Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent	Assemblée nationale
Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux	Assemblée nationale
Loi n° 2020-909 du 27 juillet 2020 visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie	Assemblée nationale
Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales	Assemblée nationale
Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine	Assemblée nationale

Toutefois, cette donnée doit être croisée avec la **tendance de plus en plus forte des gouvernements successifs à recourir aux ordonnances** plutôt qu'à une navette législative ordinaire : le recul partiel du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour législatif des assemblées ne doit donc pas masquer l'augmentation du nombre de mesures adoptées par voie d'ordonnances, et ne traduit donc pas nécessairement un renforcement global des pouvoirs législatifs du Parlement. Rappelons que de 2012 à 2018, si l'on fait exception des lois mentionnées à l'article 53 de la Constitution, visant à la ratification d'un traité, ont été adoptées un nombre plus important d'ordonnances que de lois par la procédure ordinaire. Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement, l'avait d'ailleurs confirmé, le 12 juin 2019, devant les sénateurs lors du débat annuel de l'application des lois : « *De 2012 à 2018, pour 346 lois votées, 350 ordonnances ont été publiées.* »

Le processus législatif ordinaire n'est donc paradoxalement plus le principal mécanisme d'adoption de la loi et la période d'urgence sanitaire n'a fait qu'accentuer cette tendance : sur l'année parlementaire 2019-2020, parmi les 23 lois promulguées examinées au fond par la commission des lois, trois lois habilitaient le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, conférant au Gouvernement un total de **66 habilitations**, dont 59 ont été utilisées, **donnant lieu à la publication de 74 ordonnances**.

À cet égard, la commission des lois s'est toujours 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, afin que la faculté accordée au pouvoir réglementaire d'intervenir dans le domaine de la loi ne constitue pas un **blanc-seing**. Sa position n'est malheureusement pas toujours suivie par l'Assemblée nationale, lorsque celle-ci adopte la loi après lecture définitive.

	Habilitations prévues à légiférer par ordonnance	Habilitations utilisées à légiférer par ordonnance	Nombre d'ordonnances prises
Loi n°2019-1461	4	2	3
Loi n°2020-290	54	51	63
Loi n°2020-734	8	6	8
Total	66	59	74

3. Un recours de nouveau plus marqué à la procédure accélérée

L'engagement de la procédure accélérée (article 45, alinéa 2, de la Constitution), qui s'est substitué depuis le 1^{er} mars 2009 à la déclaration d'urgence, a un double effet, particulièrement contraignant sur les conditions d'examen des textes par les assemblées parlementaires :

- le Gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, comme c'était le cas avec la déclaration d'urgence ;

- les délais d'examen en première lecture prescrits à l'article 42, alinéa 3, de la Constitution (six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi devant la première assemblée saisie et le début de sa discussion en séance publique, quatre semaines entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et sa discussion en séance) ne s'imposent plus.

Sur les 23 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et envoyées au fond à la commission des lois, **17 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 74 % contre 58 % l'an dernier.**

Comme à l'accoutumée, cette donnée n'a de sens que si on la croise avec l'origine des textes : la totalité des 12 projets de loi, contre 36 % des propositions de loi (4 sur 11), dont 50 % des lois issues d'initiative de députés (4 sur 8) et aucune des lois issues d'initiatives sénatoriales (0 sur 3), a fait l'objet de la procédure accélérée.

Pour le dire autrement, la part des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée s'explique, en premier lieu, par la volatilité du nombre de propositions de loi aboutissant, mais aussi par le recours plus ou moins marqué à cette procédure par certains gouvernements sur des propositions de loi qu'ils ont parfois eux-mêmes suggérées pour contourner des contraintes constitutionnelles ou organiques d'ordre du jour, ou des règles de recevabilité plus chronophages pour les projets de loi¹ que pour les propositions de loi.

Trois constantes se confirment donc cette année encore : les projets de loi continuent à faire presque systématiquement l'objet de la procédure accélérée, quelques propositions de loi émanant de l'Assemblée nationale sont concernées chaque année tandis que cette procédure demeure exceptionnelle pour les propositions de loi sénatoriales.

S'agissant des projets de loi, en dehors de l'année 2012-2013 où « seuls » 5 projets de loi sur 10 (50 %) relevant de la compétence au fond de la commission des lois avaient fait l'objet de cette procédure, entre 90 % et 100 % des projets de loi sont, depuis, concernés chaque année (10 sur 11 – soit 91 % – en **2014-2015**, 12 projets de loi sur 12 en **2015-2016** comme en **2016-2017** et la **totalité des 7 projets de loi en 2018-2019**).

S'agissant des propositions de lois, jusqu'à l'an dernier, entre la moitié et les deux-tiers des propositions de loi faisaient l'objet de la procédure accélérée (la moitié – 6 sur 12 – en **2016-2017**, 67 % – 12 sur 18 – en **2015-2016**, 57 % – 6 sur 9 – en **2014-2015**, 59 % – 16 sur 27 – en **2013-2014**) : ce taux n'a été que de 33 % en 2018-2019 et de 36 % en 2019-2020.

¹ Contrairement, aux propositions de loi, tout avant-projet de loi doit être examiné par le Conseil d'État, puis adopté en Conseil des ministres et assorti d'une étude d'impact dès lors qu'il est déposé devant l'une des assemblées parlementaires.

Le tableau suivant récapitule la propension des gouvernements à engager la procédure accélérée depuis 2010 :

Période de référence des lois promulguées	Part du total des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	58 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	79 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

Surtout, la période se caractérise par une **réduction particulièrement forte des délais imposés au Parlement pour se prononcer**. Ainsi, à trois reprises, la navette parlementaire sur des projets de loi s'est déroulée en moins de huit jours, et à sept reprises en moins de 35 jours, démontrant la capacité du Sénat et de l'Assemblée nationale de 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. En moyenne, la navette parlementaire sur les 12 projets de loi examinés au fond par la commission des lois en 2019-2020 s'est achevée en 56 jours au total. Cette statistique est plus parlante encore si l'on se focalise sur **les 7 projets de loi consécutifs à la situation sanitaire, examinés en 2019-2020, qui l'ont été en 18 jours en moyenne**.

**Durée de la navette parlementaire lors de l'examen des 12 projets de loi
ayant donné lieu à une loi promulguée en 2019-2020
et examinés au fond par la commission des lois**

Numéro de la loi promulguée	Projet de loi consécutif à l'état d'urgence sanitaire	Date de dépôt du projet de loi (ou date de transmission d'une lettre rectificative) devant la première assemblée saisie	Date d'adoption définitive par le Parlement	Durée de la navette parlementaire (en jours)
2019-1461	Non	11/09/2019	19/12/2019	99
2020-146	Non	25/06/2019	11/02/2020	232
2020-290	Oui	18/03/2020	22/03/2020	5
2020-364	Non	13/11/2019	26/02/2020	95
2020-365	Oui	18/03/2020	21/03/2020	4
2020-366	Non	13/11/2019	26/02/2020	95
2020-546	Oui	02/05/2020	09/05/2020	8
2020-734	Oui	07/05/2020	10/06/2020	35
2020-760	Oui	27/05/2020	17/06/2020	22
2020-856	Oui	10/06/2020	02/07/2020	23
2020-976	Oui	27/05/2020	29/06/2020	34
2020-1022	Non	07/07/2020	27/07/2020	22

Il n'en résulte pas moins que ce **raccourcissement des délais de la procédure parlementaire ne saurait se généraliser**, la qualité de la loi nécessitant, quoi qu'on en dise, un délai d'examen suffisant pour mener à bien des travaux préparatoires (auditions, déplacements, etc.) permettant d'éclairer au mieux les parlementaires sur les effets induits par les réformes proposées au vote des représentants de la Nation.

**B. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE
L'ANNÉE PARLEMENTAIRE EN HAUSSE**

1. Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées

a) Une majorité des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables

Sur les 23 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et examinées au fond par la commission des lois, **11 étaient d'application directe**, 6 sont devenues pleinement applicables au cours de la période de référence, 4 l'étaient partiellement au 31 mars 2021 et 2 lois demeuraient entièrement inapplicables.

Au 31 mars 2021, 17 lois sur les 23 promulguées étaient donc entièrement applicables – c’est-à-dire d’application directe ou appliquées à 100 % –, et 6 (soit 26 %) appelaient encore des mesures d’application.

Le taux de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables à l’issue de la période de référence des mesures réglementaires – qui varie entre un tiers et 40 %, selon les années, avec un point haut de 57,1 % pour les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 et un point bas de 7,1 % pour les lois promulguées en 2012-2013 – est donc dans une fourchette basse cette année, bien que légèrement supérieur à l’an dernier.

Le tableau suivant récapitule la proportion des lois qui appelaient encore des mesures d’application, parmi les lois promulguées au cours de la période de référence :

Période de référence des lois promulguées	Part des lois appelant encore des mesures d’application à l’issue de la période de référence prise en compte
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	26 % (6 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	21 % (4 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	31,5 % (6 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % (6 lois sur 27)
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 % (1 loi sur 14)
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 % (12 lois sur 21)
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % (9 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % (8 lois sur 23)

b) Un quart des mesures attendues toujours non prises

Au 31 mars 2021, **25 des 97 mesures¹ d’application prévues** par les 23 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 et envoyées au fond à la commission des lois **n’avaient pas été prises.**

Le **taux de mise en application des lois** sur la période de référence, c’est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d’application attendues et le nombre de mesures prises, **s’établit donc cette année à 74 %, supérieur au**

¹ Un total de 205 mesures attendues a été pris en compte pour calculer le taux d’application, n’intégrant pas les mesures d’application antérieures à la promulgation des lois concernées, qui porteraient alors le taux d’application à 52 %.

taux particulièrement insatisfaisant constaté l'an dernier (49 %) correspondant davantage à celui des années précédentes, s'agissant des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois (91 % en 2017-2018, 72 % en 2016-2017 comme en 2015-2016).

Comme chaque année, l'appréciation de ce taux doit être fortement nuancée : d'une part, il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises ; d'autre part, *a contrario*, des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est applicable pour l'essentiel. C'est particulièrement vrai cette année où 31 mesures prévues par des lois promulguées en 2019-2020 examinées au fond par la commission des lois n'ont pas été directement comptabilisées dans les mesures attendues, soit en raison de leur caractère éventuel, soit parce que leur parution n'était pas jugée nécessaire pour permettre l'application de la disposition législative afférente.

Le tableau suivant recense ces taux d'application pour les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois :

Période de référence des lois promulguées	Taux de mise en application au 31 mars de l'année suivante
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	49 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	91 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

La volatilité de ces taux d'une année sur l'autre s'explique pour partie par les fortes variations du nombre de mesures attendues : celui-ci peut varier de 1 à 8 en fonction des années, le pourcentage de mise en application en résultant n'étant donc pas toujours significatif. Toutefois, lorsque le taux d'application montre que le quart des mesures prévues par les lois de la période examinée n'a pas été pris, on peut attendre du Gouvernement qu'il en tire profit pour combler le retard dans la publication des mesures des périodes de référence précédentes, ce qui n'a été que très

partiellement le cas cette année, probablement en raison de la charge d'activité conséquente qu'a généré l'état d'urgence sanitaire.

L'objet du présent rapport est avant tout d'assurer le suivi des mesures réglementaires qui ont été prévues par une disposition législative mais un nombre considérable de mesures d'application relèvent de la compétence autonome du Gouvernement : à titre d'exemple, au 19 avril 2021, le site internet www.legifrance.gouv.fr fait apparaître qu'ont été publiés pas moins de 113 décrets et 279 arrêtés visant la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, ce qui conduit objectivement à nuancer le taux de 74 % constaté cette année, alors même que l'activité réglementaire a été très soutenue.

On soulignera tout de même qu'aucun des décrets prévus dans les lois n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent, d'une part, et n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux, d'autre part, n'avait été pris. Sans qu'il faille surinterpréter les conséquences sur l'application effective de ces deux lois, du fait de circonstances particulières qui l'expliquent¹, cette situation demeure insatisfaisante.

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**.

Il faut toutefois reconnaître, depuis trois ans, une amélioration dans les délais de parution des mesures d'application lorsqu'elles sont prises. En effet, 44 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, et **97 % des mesures prises l'ont été moins d'un an après la promulgation de la loi. En moyenne, les mesures réglementaires attendues en 2019-2020 et prises l'ont été dans un délai de 7 mois et 12 jours** (ce qui est moins satisfaisant que l'an passé, où cette moyenne s'établissait à cinq mois et treize jours).

Bien que le rythme de parution des mesures ait été un peu plus lent sur la période considérée que lors des deux exercices précédents, les mesures prises le sont donc dans un délai plutôt raisonnable ; en revanche, la

¹ À cet effet, on se reportera utilement au commentaire sur l'application de ces deux lois, respectivement pages 68 et 73.

probabilité qu'une mesure soit finalement prise plus d'un après la promulgation de la loi décroît considérablement.

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application prises, hors rapports, prévues par les lois promulguées en 2019-2020 et envoyées au fond à la commission des lois :

**Délais de parution des mesures de mise en application
concernant les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2019
et le 30 septembre 2020 (à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	42	60 %
De plus de six mois à un an	26	37 %
De plus d'un an à 2 ans	2	3 %
Total	70 ¹	100 %

**2. Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la
procédure accélérée**

Il demeurerait surprenant lors des exercices précédents que les mesures réglementaires prévues par les textes adoptés après engagement de la procédure accélérée ne soient pas toutes prises rapidement après leur promulgation. Le taux d'application des lois examinées en procédure accélérée apparaît cette année supérieur de quelques points au taux global d'application sans que cela puisse néanmoins être considéré comme un progrès significatif : dès lors qu'une part importante des textes fait l'objet de la procédure accélérée, un rapprochement entre les deux taux d'application est cohérent. On ne peut donc pas en déduire une propension du Gouvernement à mieux appliquer les textes ayant fait l'objet de la procédure accélérée. C'est d'autant plus vrai que trois des six textes qui n'ont pas fait l'objet de cette procédure étaient d'application directe et que les trois textes restant ne prévoyaient que 15 mesures en tout.

En revanche, l'écart avec les autres commissions, comme l'an dernier, demeure prononcé puisque ce taux de mise en application est de 60 % pour l'ensemble des textes.

¹ Ce total peut différer du nombre total de mesures effectivement prises car il n'inclut pas les mesures d'application préalables à la promulgation de la loi ni celles exclues des statistiques car différées dans le temps.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	82	382
Mises en application	66	228
À mettre en application	16	154
Taux de mise en application	80 %	60 %

Comme pour l'ensemble des mesures, le délai de parution des mesures prévues dans les lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée apparaît cette année satisfaisant puisque **97 % des mesures concernées ont été publiées dans les 12 mois qui ont suivi la promulgation de la loi**. Si cette situation peut sembler normale, il n'en a pas toujours été ainsi et elle traduit donc une amélioration cette année.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois examinées par la commission des lois, adoptées après engagement de la procédure accélérée et promulguées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 (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	44	67 %
De plus de six mois à un an	20	30 %
De plus d'un an à 2 ans	2	3 %
Total	66	100 %

3. Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire

Sur les **11 lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2018-2019 et envoyées au fond à la commission des lois, **5** sont **d'application directe**, **3** sont devenues **entièrement applicables** à l'issue de la période de référence, **1** est **partiellement mise en application**, tandis que les **2** dernières 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 2019-2020 et envoyées au fond à la commission des lois. Ce tableau ne tient toutefois pas compte des mesures exclues des statistiques car facultatives : or, **ce sont plusieurs centaines de mesures¹ liées à l'état d'urgence sanitaire qui ont dû être publiées et qui ne sont donc pas recensées dans le calcul du taux d'application** qui se fonde sur les seules mesures prévues. De même, ce tableau annuel n'inclut pas les mesures prises avant la promulgation de la loi : il arrive en effet qu'une mesure d'application soit préexistante à la disposition législative qui la prévoit. Ce cas de figure est très variable d'une année sur l'autre (il ne concerne aucun décret cette année, tandis que 9 décrets en 2018-2019 et 41 décrets en 2017-2018 avaient été ainsi considérés comme application des mesures législatives adoptées ultérieurement).

**Délais de parution des mesures de mise en application prévues
concernant les lois d'origine parlementaire
promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2019
(à l'exclusion des rapports)**

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	2	17 %
De plus de six mois à un an	10	83 %
De plus d'un an à 2 ans	-	0 %
Total	12	100 %

Les lois d'origine parlementaire nécessitant moins de mesures d'application que les projets de loi, il faut donc observer une autre donnée pour vérifier si le Gouvernement est plus enclin à prendre les mesures qu'il a lui-même prévues : le taux d'application des mesures selon qu'elles figuraient dans le texte initial ou qu'elles ont été prévues en cours de navette est davantage parlant.

**4. Bilan de l'application des dispositions législatives issues
d'amendements adoptés au cours de la navette parlementaire**

Le tableau ci-après ne distingue pas l'origine du texte initial (projet de loi, proposition de loi de l'Assemblée nationale et proposition de loi sénatoriale) mais permet de suivre le taux de mise en application des dispositions législatives introduites par voie d'amendement au cours de la navette parlementaire, en fonction de leur origine (Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat).

¹ L'évocation d'un chiffre précis ne semble pas opportune, la parution des mesures réglementaires liées à la lutte contre la pandémie de covid-19 se poursuivant.

S'agissant des 23 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2019-2020 et envoyées au fond à la commission des lois, les dispositions législatives introduites par voie d'amendement ont connu un taux de mise en application très disparate en fonction de l'origine de la mesure : 100 % des mesures d'application introduites par un amendement du Gouvernement ont été prises (si l'on fait exception de l'« anomalie statistique » qu'avait constitué le taux de 21 % constaté l'an dernier, ce taux de 100 % est habituel), 79 % lorsqu'elles émanaient du Sénat (contre seulement 27 % l'an dernier) et 33 % lorsqu'elles émanaient de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement est donc toujours enclin à prendre davantage les mesures réglementaires d'application de dispositions dont il avait lui-même pris l'initiative par voie d'amendement. Cet état de fait n'est pas acceptable, les dispositions législatives ayant la même force juridique, quelle que puisse être leur origine, au cours de la navette parlementaire. Si la commission n'envisage pas qu'elle puisse démontrer la réticence du Gouvernement à la mise en application de la volonté clairement exprimée du Parlement, elle peut toutefois s'interroger sur un certain manque d'investissement des administrations centrales à mettre en œuvre des dispositifs qu'elles n'avaient pas retenus dans le processus d'élaboration des projets de loi.

**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	20	10	37	4	1	72
Mesures restant à prendre	5	-	10	8	2	25
Total	25	10	47	12	3	97
% du total général	26 %	10 %	48 %	12 %	3 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	80%	100 %	79 %	33 %	33 %	74 %

II. DES RAPPORTS AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS PROMULGUÉES MAIS RAREMENT REMIS

Sur les **23 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **7 remises d'un rapport du Gouvernement au Parlement étaient prévues**.

Force est de constater que, cette année encore, les constats dressés par la commission des lois semblent se vérifier :

- le Gouvernement est peu enclin à communiquer au Parlement les rapports que la loi prévoit pourtant ;

- lorsque, néanmoins, le rapport est remis, les données fournies sont d'une qualité variable ;

- enfin, lorsqu'est prévu un rapport annuel, celui-ci n'est bien souvent remis qu'à une seule reprise.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois s'emploie, dans les textes qu'elle examine, à limiter le nombre de dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement, en ne retenant à titre exceptionnel que les rapports au Parlement présentant un intérêt avéré.

Parmi les rapports au Parlement prévus par les lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2019-2020, **quatre ont été remis à ce jour**. Ainsi, le taux de remise des rapports pour la commission s'élève cette année à **57 %** (il est d'ailleurs encore plus bas, à seulement 28 %, pour l'ensemble des commissions qui ne cherchent pas toutes à limiter le nombre de dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement).

Ce taux, bien qu'insatisfaisant, est de surcroît surévalué puisqu'il inclut les rapports qui n'ont pas été remis dans les délais prévus par la loi. Au regard de l'importance du sujet, on regrettera, entre autres, que le Gouvernement ait remis avec sept mois de retard le rapport prévu à l'article 18 de la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille : ce rapport portait sur les perspectives de développement d'une application téléchargeable permettant à une victime de violences d'obtenir toutes les informations utiles.

Le Parlement était toujours, au 31 mars 2021, **dans l'attente de la transmission de 3 rapports**, dont certains ne seront jamais remis puisque le délai prévu est dépassé ou proche de l'être.

En outre plusieurs remises de rapports peuvent être prévues par la loi mais exclues des statistiques du fait qu'ils ne sont pas destinés au Parlement. En particulier, il apparaît particulièrement regrettable, compte tenu de l'importance du sujet, que n'ait pas été remis le rapport prévu à l'article 13 de la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires

de juin 2020 et à reporter les élections consulaires. Il s'agissait de remettre à l'Assemblée des français de l'étranger (AFE), dans le cadre du report des élections consulaires à mai 2021, une présentation des mesures envisagées afin de sécuriser le recours au vote par internet.

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

III. UN NOMBRE IMPORTANT D'AUTRES TRAVAUX LÉGISLATIFS ET DE CONTRÔLE

A. ONZE RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020

Onze rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2019-2020, niveau qui n'avait pas été atteint depuis l'année parlementaire 2013-2014, dont un rapport commun avec la commission des affaires sociales :

- un rapport d'information n° 11 (2019-2020), intitulé « *Plan d'action pour une plus grande sécurité des maires - Résultats de la consultation lancée par le Sénat* », de Philippe Bas, enregistré le 2 octobre 2019 ;

- un rapport d'information n° 193 (2019-2020), intitulé « *Violences contre les sapeurs-pompiers : 18 propositions pour que cesse l'inacceptable* », de Catherine Troendlé, Patrick Kanner et Loïc Hervé, enregistré le 11 décembre 2019 ;

- un rapport n° 304 (2019-2020) intitulé « *L'obligation de signalement par les professionnels astreints à un secret des violences commises sur les mineurs* », commun avec la commission des affaires sociales, de Maryse Carrère, Catherine Deroche, Marie Mercier et Michelle Meunier, enregistré le 5 février 2020 ;

- un rapport d'information n° 337 (2019-2020), intitulé « *Pour une grande loi Guyane : 52 propositions* », de Philippe Bas, Mathieu Darnaud, Jean-Luc Fichet, Sophie Joissains et Thani Mohamed Soilihi, enregistré le 19 février 2020 ;

- un rapport d'information n° 348 (2019-2020), intitulé « *La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : 2 ans après - bilan et propositions* », de Marc-Philippe Daubresse, enregistré le 26 février 2020 ;

- un rapport d'information n° 607 (2019-2020), intitulé « *10 premiers jours d'état d'urgence sanitaire : premiers constats - Analyse des décrets et ordonnances (justice, intérieur, collectivités territoriales, fonction publique)* », de Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, enregistré le 8 juillet 2020 ;

- un rapport d'information n° 608 (2019-2020), intitulé « *Deuxième rapport d'étape sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire* », de Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, enregistré le 8 juillet 2020 ;

- un rapport d'information n° 609 (2019-2020), intitulé « *Mieux organiser la Nation en temps de crise* », de Philippe Bas, François-Noël Buffet, Pierre-Yves Collombat, Nathalie Delattre, Jacqueline Eustache-Brinio, Françoise Gatel, Loïc Hervé, Patrick Kanner, Alain Richard, Jean-Pierre Sueur et Dany Wattebled, enregistré le 8 juillet 2020 ;

- un rapport d'information n° 613 (2019-2020), intitulé « *Cybercriminalité : un défi à relever aux niveaux national et européen* », commun avec la commission des affaires européennes, de Sophie Joissains et Jacques Bigot, enregistré le 9 juillet 2020 ;

- un rapport d'information n° 663 (2019-2020), intitulé « *Responsabilité civile : 23 propositions pour faire aboutir une réforme annoncée* », de Jacques Bigot et André Reichardt, enregistré le 22 juillet 2020 ;

- un rapport d'information n° 664 (2019-2020), intitulé « *Les îles Éparses : un territoire à préserver* », de Christophe-André Frassa, enregistré le 22 juillet 2020.

B. D'AUTRES TRAVAUX À UN RYTHME TOUT AUSSI SOUTENU

Outre les travaux législatifs conduits au fond et les rapports d'information, l'activité soutenue de la commission des lois se compose de rapports pour avis.

En 2019-2020, la commission des lois a déposé **14 rapports pour avis dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2020**. Il s'agit des tomes I à XIV du rapport pour avis n° 146 (2019-2020) déposé le 21 novembre 2019 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 2020**

Crédits	Rapporteur pour avis	Tome N°
Administration générale et territoriale de l'État	Pierre-Yves Collombat	I
Asile, immigration, intégration et nationalité	François-Noël Buffet	II
Outre-mer	Thani Mohamed Soilihi	III
Juridictions administratives et juridictions financières	Patrick Kanner	IV
Développement des entreprises	André Reichardt	V
Fonction publique	Catherine Di Folco	VI
Administration pénitentiaire	Alain Marc	VII
Justice judiciaire et accès au droit	Yves Détraigne	VIII
Protection judiciaire de la jeunesse	Josiane Costes	IX
Direction de l'action du Gouvernement : Coordination du travail gouvernemental - Protection des droits et libertés	Jean-Yves Leconte	X
Pouvoirs publics	Jean-Pierre Sueur	XI
Relations avec les collectivités territoriales	Loïc Hervé	XII
Sécurités	Henri Leroy	XIII
Sécurité civile	Catherine Troendlé	XIV

Un rapport pour avis à l'occasion de l'examen de textes législatifs a en outre été déposé en 2019-2020. Il s'agit du rapport pour avis n° 346 (2019-2020) du 25 février 2020 de Catherine Di Folco sur la proposition de loi visant à instaurer un congé de deuil de douze jours consécutifs pour le décès d'un enfant mineur.

Enfin, la commission des lois a examiné **cinq propositions de résolution** qui concernaient l'examen de la **recevabilité de propositions de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête**.

Trois de ces cinq résolutions ont été initiées au titre de la procédure du « droit de tirage », prévue à l'article 6 *bis* du Règlement du Sénat, pour lesquelles la commission des lois a uniquement donné un avis favorable à leur recevabilité :

- rapport n° 93 (2019-2020) du 30 octobre 2019 de Philippe Bas sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les réponses apportées par les autorités publiques au développement de la radicalisation islamiste et les moyens de la combattre ;

- rapport n° 264 (2019-2020) du 22 janvier 2020 de Philippe Bas sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur les problèmes sanitaires et écologiques liés aux pollutions des sols et sur les politiques publiques et industrielles de réhabilitation de ces sols ;

- rapport n° 265 (2019-2020) du 22 janvier 2020 de Philippe Bas sur la proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête sur le contrôle, la régulation et l'évolution des concessions autoroutières.

Les deux autres résolutions ont été déposées en application de l'article 8 *ter* du Règlement du Sénat sur le fondement duquel, lorsqu'elle n'est pas saisie au fond, la commission des lois émet un avis sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires : ainsi ont été examinés les rapports n° 32 (2019-2020) du 9 octobre 2019 de Philippe Bas sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête afin d'évaluer l'intervention des services de l'État dans la gestion des conséquences environnementales, sanitaires et économiques de l'incendie de l'usine Lubrizol à Rouen et n° 524 (2019-2020) du 17 juin 2020 de Philippe Bas sur la proposition de résolution tendant à créer une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion.

DEUXIÈME PARTIE :
SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS
DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2019-2020 RELEVANT
DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS

1. Loi organique n° 2019-1268 et la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019

La loi organique n° 2019-1268 et la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 sont issues d'une **initiative du sénateur Alain Richard, sur le rapport d'Arnaud de Belenet.**

La navette parlementaire a duré moins de 10 mois, sans que la procédure accélérée ait été engagée¹.

I. - Les objectifs du législateur

Ces deux lois clarifient le droit applicable à **l'ensemble des scrutins**, en s'inspirant directement d'observations du Conseil constitutionnel².

Elles poursuivent **quatre objectifs** :

- **simplifier les règles de financement de la vie politique**, en permettant notamment aux candidats et aux partis politiques d'utiliser des plateformes en ligne pour recueillir des dons ou des prêts, en réduisant le périmètre d'intervention des experts-comptables et en rappelant l'interdiction, pour les personnes morales autres que les partis et les établissements bancaires, de garantir les prêts contractés par les candidats ;

- **mieux encadrer les règles de propagande**, en interdisant l'organisation de réunions électorales à partir de la veille du scrutin (zéro heure), en interdisant de communiquer des résultats avant la fermeture du dernier bureau de vote, en luttant contre l'affichage sauvage et en réglementant la présentation des bulletins de vote³ ;

- **clarifier les règles d'inéligibilité**, en rappelant qu'une simple erreur matérielle, sans volonté de fraude, ne doit pas empêcher un candidat

¹ Après un examen en première lecture au Sénat puis à l'Assemblée nationale, les propositions de loi ont été définitivement adoptées le 24 octobre 2019 (vote « conforme » du Sénat en deuxième lecture).

² Conseil constitutionnel, 21 février 2019, Observations relatives aux élections législatives de 2017, décision n° 2019-28 ELEC.

³ Les candidats ayant l'interdiction de mentionner le nom d'un tiers sur leur bulletin de vote ou d'apposer sa photographie, à l'exception, pour la Ville de Paris et les communes de Marseille et de Lyon, du candidat pressenti pour présider l'assemblée délibérante.

de se présenter à d'autres élections et en précisant les règles applicables à certains membres du corps préfectoral¹ ;

- **codifier**, au sein du code électoral, **la tradition républicaine selon laquelle le régime électoral et le périmètre des circonscriptions ne doivent pas être modifiés dans l'année qui précède le scrutin**².

Déclarées conformes à la Constitution³, ces deux lois sont entrées en vigueur **le 30 juin 2020**⁴. Elles se sont appliquées pour la première fois en septembre 2020, lors de l'élection des sénateurs de la série 2⁵.

II. - Un décret d'application publié près d'un an plus tard

Si la loi organique du 2 décembre 2019 est d'application directe, la loi « ordinaire » a nécessité plusieurs mesures d'application, mises en œuvre par le décret n° 2020-1397 du 17 novembre 2020⁶.

1) Les plateformes en ligne

Le décret précise les conditions dans lesquelles un candidat ou un parti politique peut **utiliser des plateformes en ligne pour recueillir des dons ou contracter des prêts auprès d'une personne physique**⁷.

• **Utilisation de plateformes en ligne pour le financement de la vie politique : les règles à respecter**

- Assurer l'information des donateurs sur les règles du code électoral ;

- S'assurer de l'identité du donateur, qui doit être une personne physique de nationalité française ou résidant en France ;

- Contrôler le montant total des dons et des prêts accordés par une même personne physique, dans le respect des plafonds légaux ;

- Obliger le donateur ou le prêteur à remplir une attestation sur l'origine de ses fonds ;

¹ Aux élections municipales, les anciens préfets sont désormais inéligibles pour une durée de trois ans dans les territoires où ils ont exercé leurs fonctions (« délai de carence »), à l'instar des préfets en exercice. Le « délai de carence » des sous-préfets, secrétaires généraux de préfecture et directeurs de cabinet de préfet est allongé d'un à deux ans.

² Le législateur pouvant y déroger au cas par cas, en adoptant de nouvelles lois.

³ Conseil constitutionnel, 28 novembre 2019, décisions n° 2019-792 DC et n° 2019-793 DC.

⁴ À l'exception des règles d'inéligibilité de certains membres du corps préfectoral, entrées en vigueur dès le lendemain de la publication des lois.

⁵ Le législateur ayant précisé que ces deux lois ne s'appliquaient pas au second tour des élections municipales, reporté en juin 2021 à cause de la crise sanitaire (article 19 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19).

⁶ Décret pris pour l'application de la loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 et visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral.

⁷ Les personnes morales ayant l'interdiction de participer au financement de la vie politique, à l'exception des partis et des établissements bancaires (article L. 52-8 du code électoral).

- Verser intégralement et sans délai le don ou le prêt sur le compte du mandataire du candidat ou du parti, le prestataire de la plateforme ne pouvant être rémunéré *qu'a posteriori* ;

- Joindre le contrat passé avec le prestataire aux pièces justificatives du compte de campagne.

Les règles fixées par le pouvoir réglementaire sont particulièrement strictes, l'objectif étant de vérifier l'origine des fonds et leur versement par une personne physique.

La majorité des plateformes en ligne ne semble pas y satisfaire. À titre d'exemple, beaucoup prélèvent une commission préalablement à chaque transaction, ce que le décret du 17 novembre 2020 n'autorise pas.

Un certain flou subsiste en pratique, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) ne s'étant pas prononcée sur le périmètre des plateformes pouvant être mobilisées par les candidats et les partis politiques. Pour éviter toute difficulté, il est **essentiel que cette ambiguïté soit levée avant la prochaine élection présidentielle du printemps 2022.**

2) Le périmètre d'intervention des experts-comptables

La loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 a réduit le périmètre d'intervention des experts-comptables afin de simplifier les démarches administratives des candidats dont les dépenses électorales ne sont pas prises en charge par l'État.

L'expertise comptable n'est plus requise lorsque le candidat réunit deux conditions cumulatives :

- il a obtenu moins de 5 % des suffrages exprimés ;

- ses recettes et ses dépenses n'excèdent pas un montant déterminé par décret. Ce montant a été fixé à **4 000 euros**¹, ce qui n'a soulevé aucune contestation.

3) La lutte contre l'affichage sauvage

Le décret du 17 novembre 2020 précise la procédure de lutte contre l'affichage sauvage².

Il confirme **la possibilité pour le maire de procéder à la dépose d'office des affiches**, après mise en demeure du candidat et « à défaut d'exécution spontanée dans le délai fixé par l'arrêté de mise en demeure ». En cas d'inaction du maire, le préfet peut se substituer à lui, « après une mise en demeure adressée au maire et restée sans résultat au-delà de 48 heures ».

¹ Nouvel article D. 39-2-1-A du code électoral.

² Nouvel article R. 28-1 du code électoral.

3. Deux sujets d'interrogation pour les élections sénatoriales

Les élections sénatoriales se caractérisent par **un scrutin mixte**, combinant un scrutin majoritaire à deux tours dans les départements ruraux et un scrutin proportionnel de listes à un tour dans les départements élisant trois sénateurs ou plus.

Scrutin sénatorial

	Mode scrutin	Organisation des tours de scrutin
Départements comptant un ou deux sénateurs	Majoritaire à deux tours	Premier tour : entre 8 h 30 et 11 h
		Second tour (<i>le cas échéant</i>) : entre 15 h 30 et 17 h 30
Départements comptant trois sénateurs ou plus	Proportionnel de listes à un tour	Entre 8 h 30 et 17 h 30

L'application de ces deux lois aux élections sénatoriales de septembre 2020 a soulevé **deux interrogations dans les départements ruraux**.

L'interdiction de publier les résultats avant 17 h 30 (heure de fermeture du dernier bureau de vote situé sur le territoire métropolitain) est apparue peu adaptée aux spécificités de ce scrutin.

Actée en fin de matinée, l'élection de sénateurs au scrutin majoritaire dès le premier tour n'a pas été rendue publique avant la fin d'après-midi. Cette règle a suscité une certaine incompréhension : malgré les sanctions encourues (amende de 3 750 euros)¹, elle n'a pas été pleinement respectée par certains organes de presse régionaux ou sur les réseaux sociaux.

Il est en de même pour **l'interdiction de mener campagne et d'organiser des réunions électorales à partir de la veille du scrutin (zéro heure)**. Elle empêche les candidats de faire campagne entre les deux tours du scrutin majoritaire. Ceux qui se retirent dès le premier tour ne peuvent pas exprimer de préférence pour l'un des candidats qualifiés au second tour.

En pratique, cette disposition peut donc **entraver l'information des électeurs**. Elle constitue également une **source de contentieux pour les candidats** : dans une jurisprudence récente, le Conseil constitutionnel a confirmé l'interdiction d'organiser un repas électoral ou d'envoyer des SMS entre les deux tours du scrutin majoritaire. En l'espèce, le juge de l'élection a toutefois considéré qu'il ne résultait « *pas de l'instruction que ces irrégularités,*

¹ Articles L. 52-2 et L. 89 du code électoral.

pour regrettables qu'elles soient, [aient] eu une incidence déterminante sur le résultat du scrutin, compte tenu de l'écart de voix séparant le candidat élu de son concurrent au second tour »¹.

Les lois organique n° 2019-1268 et ordinaire n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 sont d'application directe.

2. Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation des lois obsolètes

Cette loi est issue d'une **proposition de loi déposée au Sénat le 3 octobre 2018 par Vincent Delahaye et Valérie Létard** qui traduisait les premiers résultats de la mission de simplification législative, dite « *mission B.A.L.A.I* » (« *Bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles* »), créée en janvier 2018 par le Bureau du Sénat. Ce texte a été définitivement adopté le 28 novembre 2019 après une lecture dans chaque chambre.

La quasi-totalité des dispositions des trois articles que compte cette loi procèdent à diverses abrogations. Seul le II. de l'article 3 procède à la modification d'un texte existant – l'article 7 *bis* de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires.

Aucun article de la loi ne nécessitait de mesures d'application, **cette loi est donc d'application directe.**

Une autre proposition de loi issue des travaux de la « *mission B.A.L.A.I* » a été récemment examinée par le Conseil d'État et devrait prochainement être inscrite à l'ordre du jour de notre assemblée.

3. Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Initialement envisagé comme le premier volet d'une réforme territoriale dont l'essentiel aurait été inclus dans le projet de loi « *différenciation, déconcentration, décentralisation* » (dit « *3D* »), le projet de loi relatif à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique avait pour but de « *lutter contre la fracture territoriale* ».

Pour ce faire, il comportait, après une saisine rectificative, 33 articles répartis en cinq titres. Il visait à :

- **faciliter l'exercice du mandat des élus locaux**, en particulier du maire, en fluidifiant ses relations avec l'intercommunalité et en lui attribuant de nouveaux pouvoirs de police ;

¹ Conseil constitutionnel, 26 février 2021, André Kornmann [élections sénatoriales en Haute-Saône], décision n° 2020-5684/5686 SEN du 26 février 2021.

- **rendre l'exercice de ce mandat plus attractif**, en renforçant les droits qui y sont attachés ;

- simplifier, à titre plus subsidiaire, l'exercice **par les personnes détenues de leur droit de vote**.

Significativement enrichi lors de son examen par le Sénat puis l'Assemblée nationale, le texte sur lequel la commission mixte paritaire s'est accordée le 11 décembre 2019 comportait 118 articles.

I. -Les principales dispositions de la loi

1) Faciliter l'exercice par les élus locaux de leur mandat

Les quatre premiers titres de la loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 tendent ainsi à faciliter, pour l'ensemble des élus locaux, mais plus spécifiquement pour le maire, l'exercice de leur mandat.

a) Fluidifier les relations entre communes et intercommunalités

Le titre I^{er} de la loi vise à **conforter la place du maire dans le fonctionnement de l'intercommunalité**.

L'article 1^{er} prévoit à ce titre la création de conférences des maires – ou d'une conférence métropolitaine dans la métropole de Lyon, prévue par l'article 2 – permettant l'élaboration à l'échelle intercommunale d'un pacte de gouvernance. L'article 5 tend à garantir, pour les communes de moins de 1 000 habitants, la présence du maire au conseil communautaire. L'article 7 vise à faciliter la participation des élus municipaux, en particulier issus des petites communes, aux travaux des commissions de leur établissement public de coopération intercommunale (EPCI), tandis que l'article 8 rend destinataires des informations relatives au fonctionnement de l'EPCI l'ensemble des conseillers municipaux.

Le même titre I^{er} prévoit également un **assouplissement du fonctionnement des intercommunalités**, dans leurs compétences comme dans leur périmètre :

- en ce qui concerne leurs compétences : l'article 12 clarifie la procédure de restitution des compétences ; l'article 13 supprime la catégorie des compétences optionnelles ; l'article 14 permet en particulier une délégation par les communautés de communes et communautés d'agglomération des compétences eau et assainissement ; les articles 17 à 20 améliorent l'articulation des compétences en matière d'urbanisme entre les communes et les EPCI, en particulier en renforçant le rôle des communes dans l'élaboration des plans locaux d'urbanisme intercommunaux (PLUi) et en abaissant à 50 communes le seuil à compter duquel les EPCI peuvent réaliser plusieurs PLUi ;

- en ce qui concerne le périmètre des intercommunalités : l'article 24 supprime le caractère obligatoire de la révision sexennale des schémas départementaux de coopération intercommunale (SDCI) ; l'article 25 étend

aux communautés d'agglomération la procédure, déjà applicable aux communautés de communes, de retrait dérogatoire des communes ; l'article 26 crée une procédure de scission des communautés de communes et d'agglomération.

b) Simplifier le fonctionnement du conseil municipal

Le titre II vise à **simplifier le fonctionnement du conseil municipal**. À cette fin, l'article 38 permet l'élection de l'exécutif par un conseil municipal incomplet et l'article 39 celle de l'exécutif d'une commune en cas de conseil municipal incomplet au cours de la dernière année de mandat.

c) Renforcer les pouvoirs de police du maire

Le titre III a pour objet le renforcement des pouvoirs de police du maire.

L'article 44 ouvre ainsi la possibilité pour le maire de fermer d'office un établissement recevant du public (ERP) présentant un risque de sécurité pour les usagers ou un immeuble menaçant ruine, le cas échéant sous astreinte. L'article 45 permet également au maire de demander au préfet de département une délégation de ses pouvoirs de police afin de procéder, lorsque nécessaire, à la fermeture de débits de boissons ou d'établissements diffusant de la musique en cas de trouble à l'ordre public. Le maire ou président d'EPCI constatant l'exécution de travaux en méconnaissance des règles d'urbanisme pourrait, au titre de l'article 48, assortir ses arrêtés de mise en conformité du paiement d'une astreinte. Au demeurant, l'article 53 ouvre la possibilité au maire de mieux faire respecter ses arrêtés en punissant d'une amende administrative inférieure à 500 euros les manquements à des actes pris en certaines matières présentant un risque pour la sécurité des personnes et ayant un caractère répétitif ou continu. L'article 57 permet au maire d'assortir d'une astreinte ses décisions d'enlèvement d'épaves de véhicule lorsque le véhicule concerné présente un risque pour la sécurité des personnes ou constitue une atteinte grave à l'environnement. Enfin, les articles 60 et 61 renforcent le lien entre police municipale et EPCI, en prévoyant d'une part que les communes peuvent mettre à la disposition de l'EPCI leurs agents de police municipale pour l'exécution des arrêtés de police du président et, d'autre part, que l'EPCI peut initier le recrutement de policiers municipaux.

d) Simplifier le quotidien des élus locaux

Le titre IV vise enfin à simplifier le quotidien des élus locaux, au premier rang desquels les maires. Son article 68 tend ainsi à faciliter les délégations de compétences entre collectivités territoriales en prévoyant que des délégations partielles d'une compétence sont possibles. L'article 74 crée par ailleurs une demande de prise de position formelle (ou « *rescrit préfectoral* ») permettant aux collectivités territoriales de sécuriser juridiquement leurs actes. L'article 82 étend, sous certaines conditions, aux opérations concernant le patrimoine non protégé, aux projets

d'investissement concernant les ponts et ouvrages d'art, à ceux en matière de défense extérieure contre l'incendie et à ceux concourant à la construction, à la reconstruction, à l'extension et aux réparations des centres de santé la possibilité ouverte au préfet de déroger à la règle de participation financière minimale à hauteur de 20 % de la collectivité ou du groupement maître d'ouvrage. Enfin, l'article 65 tend ainsi à faciliter les mutualisations au niveau intercommunal (groupements de commandes, etc.).

e) Reconnaître et renforcer les droits attachés à l'exercice d'un mandat local

Le titre V tend à reconnaître et renforcer les droits des élus.

Les articles 85 à 90 tendent à renforcer les **droits des élus salariés**, en étendant aux communes de moins de 1 000 habitants le congé électif de 10 jours, en autorisant, dans le respect de l'enveloppe globale prévue à cet effet, l'indemnisation des conseillers délégués des communautés de communes, en interdisant la discrimination liée à l'exercice d'un mandat local, ou encore en augmentant les crédits d'heures que les élus salariés peuvent mobiliser pour l'exercice de leur mandat.

Les articles 91 à 98 tendent à **améliorer les conditions matérielles d'exercice du mandat** :

- les articles 92 et 93 revalorisent les plafonds des indemnités maximales des maires et adjoints des communes de moins de 3 500 habitants ;

- l'article 91 prévoit la prise en charge par la commune des frais de garde ou d'assistance des personnes à charge pour les conseillers municipaux lorsqu'ils participent aux réunions du conseil municipal ;

- l'article 96 maintient, au-delà du 1^{er} janvier 2020, les indemnités des présidents et vice-présidents de syndicats infracommunautaires ;

- l'article 98 améliore la prise en charge des frais de déplacement dans les EPCI, pour les conseillers communautaires, notamment lorsqu'ils sont en situation de handicap ;

- l'article 97 tend à clarifier les modalités de cumul de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) avec les indemnités perçues au titre du mandat local ;

- l'article 104 contraint les communes à souscrire un contrat d'assurance permettant une pleine effectivité à la protection fonctionnelle de leurs élus.

Les articles 105 à 110 améliorent enfin les **conditions de formation** des élus locaux. À titre principal, l'article 105 habilite le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnances pour réformer le cadre de formation des élus : les ordonnances n^{os} 2021-45 et 2021-71, prises le 20 janvier 2021 et le 27 janvier 2021, l'ont été sur ce fondement.

2) Dispositions en matière électorale

L'article 112 de la loi n° 2019-1461, article unique du titre VI, prévoit **diverses mesures en matière électorale**. Il prévoit en particulier l'assouplissement du vote par procuration et des conditions de vote des personnes détenues.

II. - Une loi d'application inégale

Faute de plusieurs mesures d'application d'importance, la loi n° 2019-1461 n'est que partiellement applicable.

Sept dispositions de la loi sont inapplicables en raison du défaut d'un décret ou arrêté d'application :

- faute de la prise d'un arrêté fixant le prix moyen au mètre cube pour une consommation de référence, les dispositions relatives à la progressivité de la tarification sociale de l'eau prévues à l'article 15 ne trouvent pas pleinement à s'appliquer¹ ;

- l'article 45 de la loi n° 2019-1461, qui prévoit la création de commissions municipales des débits de boissons n'est pas non plus applicable, le décret en Conseil d'État prévu pour son application n'ayant pas été pris ;

- l'article 55 de la loi permet aux communes d'exercer un contrôle sur la location de meublés de tourisme en prévoyant que peuvent être soumises à autorisation du conseil municipal les locations de locaux à usage commercial en tant que meublés de tourisme. Le décret en Conseil d'État prévu pour l'application de cette disposition n'ayant pas été pris, elle est dépourvue d'application ;

- les dispositions relatives à la mutualisation intercommunale des gardes champêtres, prévues à l'article 63, ne sont pas applicables pour la même raison ;

- la possibilité pour les maires des communes limitrophes du Mont Saint-Michel de transférer leurs prérogatives en matière de police de la circulation, du stationnement et de la publicité au directeur général de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) du Mont-Saint-Michel, prévue à l'article 64 est dépourvue d'application, aucun décret en Conseil d'État n'ayant été pris pour son application ;

- l'article 106 prévoit l'expérimentation, pour une durée maximale de trois ans, de l'obligation pour les collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants de proposer à l'un de leurs agents au moins une formation à

¹ Ce prix moyen n'étant pas déterminé, il est impossible de fixer, dans la modulation progressive de la tarification en fonction des revenus et du nombre de personnes composant le foyer, le prix maximal auquel serait soumise la tranche de consommation supérieure. Ce prix maximal au mètre cube ne peut en effet excéder le double du prix moyen au mètre cube de référence qui doit être fixé par arrêté.

la langue des signes française. Faute de précisions, prévues par décret, sur les modalités concrètes par lesquelles les collectivités concernées s'acquitteraient de cette obligation, cette disposition n'est pas applicable ;

- enfin, l'article 118 prévoit la création d'un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine. Jugeant la constitutionnalité de ces dispositions problématique, le Conseil d'État a invité le Gouvernement à repousser la prise du décret prévu pour son application et à élaborer, dans l'attente, un projet de loi garantissant la constitutionnalité de ces dispositions. **Aucun contrôle de constitutionnalité n'ayant été opéré sur ces dispositions, il n'en demeure pas moins que les dispositions visées, adoptées par le législateur, restent en vigueur et devraient pouvoir s'appliquer.**

Par ailleurs, une disposition de la loi n° 2019-1461 est applicable mais, pour l'heure, inappliquée. Le décret n° 2020-904 du 14 juillet 2021 a rendu applicables les dispositions de l'article 11 relatives à la tenue par téléconférence des réunions du conseil communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre. **Son application effective a néanmoins été entravée par la coexistence d'un régime *ad hoc* de tenue par téléconférence des réunions des organes délibérants des collectivités territoriales.** L'article 6 de l'ordonnance n° 2020-391 du 1^{er} avril 2020 *visant à assurer la continuité du fonctionnement des institutions locales et de l'exercice des compétences des collectivités territoriales et des établissements publics locaux afin de faire face à l'épidémie de Covid-19* dans sa rédaction issue de l'article 6 de la loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 *autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire* prévoit ainsi la possibilité pour l'ensemble des collectivités territoriales et de leurs groupements de tenir les réunions de leur organe délibérant et, le cas échéant, de leur commission permanente ou bureau, par téléconférence. En conséquence, bien qu'il ait été rendu applicable par le décret n° 2020-904, **l'article 11 de la loi n° 2019-1461 n'est pour l'heure pas appliqué puisqu'il est dérogé pour la durée de l'état d'urgence sanitaire à ses dispositions.**

Enfin, **les dispositions de la loi n° 2019-1461 comprenaient plusieurs habilitations du Gouvernement à légiférer par ordonnances, dont celui-ci a fait un usage inégal :**

- l'article 113 habilite le Gouvernement à adopter par ordonnance les mesures d'extension et d'adaptation en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie des dispositions de la loi. **L'ordonnance n° 2020-1256, prise sur ce fondement,** a été publiée le 14 octobre 2020 ;

- les ordonnances n° 2021-45 du 20 janvier 2021 et n° 2021-71 du 27 janvier 2021 portant réforme de la formation des élus locaux¹, prises sur le fondement de l'habilitation consentie à l'article 105 de la loi n° 2019-1461, ont

¹ Dont le projet de loi de ratification a été examiné par le Sénat le 8 avril 2021.

excédé le champ de cette habilitation : les dispositions relatives à l'équilibre financier et aux modalités de gestion du fonds de financement du droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) par la Caisse des dépôts et consignations (CDC) n'entraient ainsi pas dans le champ de l'habilitation consentie par le Parlement ;

- à l'inverse, l'habilitation prévue à l'article 47 relative aux conditions d'exercice de l'activité et d'exploitation des débits de boissons, consentie pour douze mois¹, **n'a donné lieu à la prise d'aucune ordonnance** ;

- enfin, l'article 78 de la loi n° 2019-1461 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnances des mesures tendant à modifier le régime juridique des actes des collectivités territoriales, en particulier les modalités de leur publicité et de leur entrée en vigueur. **Si aucune ordonnance n'a encore été prise sur ce fondement, l'habilitation court jusqu'à la fin du mois de juin 2021.**

La loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et la proximité de l'action publique est donc partiellement applicable.

4. Loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille

Issue d'une proposition de loi déposée par le député Aurélien Pradié (Les Républicains - Lot), la loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille a été discutée alors que se déroulait le Grenelle contre les violences conjugales organisé par le Gouvernement à l'automne 2019.

I. - Les principales dispositions de la loi

La loi du 28 décembre 2019 comporte un volet civil, un volet pénal et un volet relatif au relogement des victimes de violences conjugales.

En matière civile, le texte vise surtout à **accélérer la délivrance de l'ordonnance de protection² et à en enrichir le contenu** (articles 2 à 4).

¹ L'article 14 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 a prolongé d'une durée de quatre mois l'ensemble des habilitations à légiférer par ordonnance en raison de la crise sanitaire. Le délai d'habilitation est donc échu à la fin du mois d'avril 2021.

² Créée en 2010, l'ordonnance de protection permet à un juge aux affaires familiales d'ordonner, dans un bref délai, des mesures destinées à protéger une personne pour laquelle il existe des raisons sérieuses de penser qu'elle est la victime de violences conjugales et qu'elle court un danger (par exemple, évincer le conjoint violent du domicile conjugal, lui interdire d'entrer en contact avec la victime ou le port d'armes).

La loi prévoit que le juge aux affaires familiales devra délivrer l'ordonnance **dans un délai maximal de six jours à compter de la fixation de la date de l'audience**. Pour lever les obstacles à la délivrance d'une ordonnance de protection, le texte précise qu'un dépôt de plainte n'est pas nécessaire et que l'ordonnance peut concerner un couple qui n'a jamais cohabité.

De nouveaux pouvoirs sont confiés au juge aux affaires familiales : il peut interdire au conjoint violent de paraître en certains lieux que fréquente la victime ; l'interdiction de détenir ou de porter une arme devient systématique, sauf décision spécialement motivée. Enfin, il peut recourir, avec le consentement des deux parties, au bracelet anti-rapprochement¹ afin de prévenir la répétition des violences. Compte tenu du **caractère innovant de ces mesures**, à mi-chemin entre le droit civil et le droit pénal, un rapport d'évaluation doit être remis au Parlement au bout de trois ans (article 7).

Le texte contient également une mesure **interdisant le recours à la médiation** familiale en cas de violences intrafamiliales (article 5). Il prévoit enfin la **suspension provisoire de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale** en cas de poursuite ou de condamnation pour un crime commis par un parent sur la personne de l'autre parent, et ce dans l'attente de la décision du juge aux affaires familiales (article 8).

En matière pénale, la loi du 28 décembre 2019 autorise le juge à **prononcer, dans le cadre d'un placement sous contrôle judiciaire, d'un sursis avec mise à l'épreuve ou d'un aménagement de peine, une interdiction de rapprochement**, contrôlée par la pose du bracelet anti-rapprochement, dans le but de prévenir la répétition des violences commises par le conjoint ou l'ancien conjoint. Le recours à cette mesure devient possible en cas de violences ou de menaces punies d'au moins trois ans d'emprisonnement (articles 10,11 et 13).

Le juge pénal a également la possibilité de **statuer sur le retrait de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement** (article 8).

La loi du 28 décembre 2019 procède aussi à des ajustements, dans le code de procédure pénale, destinés à encourager le recours au téléphone grave danger, qui permet à une victime de violences conjugales de contacter une plateforme d'assistance en cas de danger (article 17). Il devient notamment possible d'autoriser l'attribution du téléphone grave danger en cas d'urgence, sans attendre une décision judiciaire.

¹ Dispositif électronique qui permet de géolocaliser, en temps réel, l'auteur des violences et la victime : l'auteur porte un bracelet, posé généralement à la cheville par un membre de l'administration pénitentiaire, tandis que la personne protégée se voit confier un boîtier, de petite dimension, qu'elle peut glisser dans son sac à main ou dans une poche.

En matière de logement, la loi met en place, à compter du 30 juin 2020, deux expérimentations de trois ans, pour **faciliter le relogement des victimes de violences conjugales** (article 15).

La première consiste à mettre en place un **mécanisme de sous-location temporaire de logements** relevant du parc locatif social : des associations d'aide aux victimes peuvent louer des logements sociaux dans le but de les sous-louer, sous condition de ressources, aux femmes qui s'adressent à elles ; ces logements sont attribués selon une procédure souple et rapide, en-dehors de la procédure d'attribution classique d'un logement social.

La seconde vise à créer un **dispositif d'accompagnement adapté** en s'appuyant sur des dispositifs déjà existants, qui permettent à la personne en difficulté de bénéficier d'une garantie locative ou d'une aide pour financer le dépôt de garantie.

Ces expérimentations sont suivies par un **comité de pilotage** comprenant deux députés et deux sénateurs et des représentants de l'État.

Le texte a été complété par une mesure pérenne consistant à prévoir que la victime de violences conjugales bénéficiant d'une ordonnance de protection puisse se voir attribuer un logement social sans que puisse lui être opposé le fait qu'elle est déjà propriétaire d'un logement répondant à ses besoins (article 16).

II. - Les mesures d'application

Sur les dix-neuf articles que comporte la loi, **douze sont d'application directe** et trois consistent en des demandes de rapports. Les quatre articles restants appelaient des mesures d'application qui ont été publiées dans le courant de l'année 2020.

Pris pour l'application des articles 2 et 4, le décret n° 2020-636 du 27 mai 2020 a modifié les modalités de saisine du juge aux affaires familiales, de convocation des parties, de déroulé de l'audience et d'exécution de l'ordonnance de protection. Il a cependant suscité de vives protestations dans le milieu associatif, puis chez les parlementaires, en raison notamment du délai très bref de vingt-quatre heures qui était laissé au demandeur pour signifier au défendeur la date de l'audience, sous peine de caducité de sa demande. Ce délai est apparu à la plupart des praticiens quasiment impossible à tenir.

Un nouveau décret n° 2020-841 du 3 juillet 2020 est revenu sur ces dispositions : la signification est désormais à la charge du greffe lorsque le demandeur n'est pas assisté d'un avocat, le délai est porté à 48 heures et son dépassement n'entraîne plus la caducité de la demande mais seulement un éventuel renvoi de l'audience à une date ultérieure.

Pris pour l'application des articles 4 et 11, le décret n° 2020-1161 du 23 septembre 2020 contient les dispositions nécessaires à la mise en œuvre

du bracelet anti-rapprochement. Il crée notamment un traitement de données à caractère personnel visant à assurer le contrôle à distance des personnes placées sous bracelet électronique en application d'une décision de justice.

Pris pour l'application de l'article 15, le décret n° 2020-1537 du 8 décembre 2020 précise la composition du comité de pilotage de l'expérimentation relative au relogement des victimes de violences conjugales. Outre les deux députés et les deux sénateurs prévus à l'article 15, siègent au sein du comité le directeur de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, le directeur général de la cohésion sociale et le directeur des affaires civiles et du sceau.

En ce qui concerne les trois demandes de rapport, seul celui prévu à l'article 18 a été remis à ce jour. Déposé avec sept mois de retard, il porte sur les perspectives de développement d'une application téléchargeable permettant à une victime de violences d'obtenir toutes les informations utiles. Les deux autres rapports ont vocation à présenter une évaluation, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi, de la réforme de l'ordonnance de protection et à dresser le bilan, six mois avant son terme, de l'expérimentation relative au logement.

La loi n° 2019-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille est entièrement applicable.

5. Loi n° 2020-146 du 21 février 2020 ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin

Le Sénat a adopté sans modification le projet de loi de ratification de l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin.

Si la collectivité de Saint-Martin définit ses propres règles en matière d'urbanisme, l'État reste compétent pour fixer les dispositions applicables sur l'île concernant le droit pénal et la procédure pénale.

L'ordonnance a donc complété le code de l'urbanisme de Saint-Martin en fixant les sanctions applicables en cas d'infraction ; elle encadre également les modalités de constatation des infractions et d'interruption des travaux et prévoit des obligations de remise en état dans certaines circonstances.

Les dispositions de l'ordonnance reprennent celles prévues par le code de l'urbanisme national, ce qui ne pose pas de difficultés dans la mesure où le code de Saint-Martin est très proche dans sa rédaction du code national.

Ce texte n'appelait pas de mesures d'application particulières.

La loi n° 2020-146 du 21 février 2020 ratifiant l'ordonnance n° 2010-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales du code de l'urbanisme de Saint-Martin est d'application directe.

6. Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

La loi du 23 mars 2020 a été adoptée en urgence pour protéger la population face à l'épidémie de Covid-19. La navette parlementaire a duré moins de cinq jours, après accord en commission mixte paritaire.

Composé de 22 articles, ce texte a poursuivi trois principaux objectifs :

- **Créer, de façon temporaire (jusqu'au 1^{er} avril 2021), le régime de l'état d'urgence sanitaire (EUS)** pour sécuriser les mesures de police administrative prises « *en cas de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population* » ;

- **habiliter le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour lutter contre les conséquences de la crise sanitaire**, notamment en matière économique et sociale ;

- **reporter le second tour des élections municipales** (initialement prévu le 22 mars 2020) au mois de juin 2020.

Pour contrôler la mise en œuvre de ce texte, la commission des lois a créé une **mission de contrôle et de suivi, composée de 11 sénateurs issus de tous les groupes politiques du Sénat**.

Entre le 24 mars et le 8 juillet 2020, la mission a procédé à plus de 60 auditions et publié trois rapports d'information¹. Ces derniers analysent les mesures prises par le Gouvernement pour faire face à la crise sanitaire et relevant de la compétence de la commission des lois.

La loi d'urgence du 23 mars 2020 est pleinement applicable, le Gouvernement ayant publié l'ensemble des décrets prévus.

De même, la plupart des ordonnances ont été prises de manière rapide, même si certaines ont soulevé d'importantes difficultés d'application. **Sur 63 ordonnances publiées, seules cinq ont fait l'objet d'une procédure de ratification devant le Parlement, auxquelles il convient d'ajouter un article d'une sixième ordonnance.**

I. - L'état d'urgence sanitaire

Le régime de l'état d'urgence sanitaire permet au Gouvernement de prendre **diverses mesures de police administrative pour faire face aux**

¹ Les travaux de la mission de contrôle et de suivi sont consultables à l'adresse suivante : http://www.senat.fr/commission/loi/missions_de_control/m/mission_de_control_sur_les_mesures_liees_a_lepidemie_de_covid_19.html.

catastrophes sanitaires (restriction ou interdiction de circulation, limitation des rassemblements, fermeture d'établissements recevant du public, contrôle des prix de certains produits, etc.).

Il s'agit d'un **régime temporaire**, dont la prolongation au-delà d'un mois doit être autorisée par la loi, après avis du comité de scientifiques. D'abord déclaré jusqu'au 23 mai 2020, l'état d'urgence sanitaire a ensuite été prolongé jusqu'au 10 juillet 2020, avant d'être de nouveau institué, par décret en conseil des ministres, le 14 octobre 2020.

Initialement, ce régime devait devenir caduc au 1^{er} avril 2021. Il est, en effet, « *paru préférable de ne pas introduire de manière pérenne, dans notre ordre juridique, un nouveau régime d'exception conçu en quelques jours seulement et adopté dans des conditions d'extrême urgence par le Parlement, alors même qu'il autoris[e] des mesures très attentatoires aux libertés de nos concitoyens* »¹. Face à la persistance de la crise sanitaire, cette date de caducité a toutefois été repoussée au 31 décembre 2021².

Chronologie de l'état d'urgence sanitaire (EUS)

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19	L'EUS est déclaré jusqu'au 23 mai 2020
Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions	L'EUS est prolongé jusqu'au 10 juillet 2020
Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire	Un régime de sortie de l'EUS est déclaré sur le territoire national, à l'exception de la Guyane et de Mayotte (où l'EUS est prolongé jusqu'au 30 octobre 2020) ³
Décret n° 2020-1257 du 14 octobre 2020 déclarant l'état d'urgence sanitaire	L'EUS est de nouveau déclaré sur le territoire national à compter du 17 octobre 2020
Loi n° 2020-1379 du 14 novembre 2020 autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire	L'EUS est prolongé jusqu'au 16 février 2021
Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire	L'EUS est prolongé jusqu'au 1 ^{er} juin 2021

¹ Rapport n° 299 (2020-2021) fait par Philippe Bas au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

² Loi n° 2021-160 du 15 février 2021 prorogeant l'état d'urgence sanitaire.

³ À Mayotte et en Guyane, l'état d'urgence sanitaire a finalement été levé de manière anticipée, le 16 septembre 2020 (décret n° 2020-1143), avant d'être de nouveau déclaré, comme sur le reste du territoire national, le 17 octobre 2020.

La déclaration de l'état d'urgence sanitaire en mars 2020 a nécessité de nombreuses mesures d'application, dont le décret n° 2020-293 du 23 mars 2020¹ qui instauré le confinement de la population.

Entre le 23 mars et le 2 mai 2020, ont été publiés : 19 décrets du Premier ministre, 13 arrêtés du ministre de la santé et plusieurs milliers d'arrêtés préfectoraux.

II. - Un recours massif aux ordonnances

Pour faire face à la crise sanitaire, la loi d'urgence du 23 mars 2020 a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnances sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Comme l'a souligné Philippe Bas, le Parlement « a accepté qu'en ces temps exceptionnels des pouvoirs exorbitants du droit commun soient accordés au Gouvernement aux seules fins de lutter efficacement contre l'épidémie et de gérer ses conséquences immédiates sur l'état de notre Nation »².

La loi d'urgence comptait, au total, **54 habilitations**, portant sur des thèmes aussi divers que les aides aux entreprises, le droit du travail, le droit pénal, la trêve hivernale, la prime exceptionnelle de pouvoir d'achat ou encore la responsabilité personnelle des comptables publics.

Sur ces 54 habilitations, seules trois n'ont pas été utilisées par le Gouvernement³.

Au total, 63 ordonnances ont été prises entre le 25 mars et le 17 juin 2020. Dispensées de toute consultation préalable, elles ont été publiées très rapidement : 24 ordonnances ont été prises moins de 3 jours après la promulgation de la loi d'urgence.

¹ Décret prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² « Mieux organiser la Nation en temps de crise (justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections) – Rapport final sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat.

³ Ces trois habilitations portaient respectivement sur la simplification de la recherche fondamentale et clinique, l'accessibilité des services d'accueil des jeunes enfants et le financement de la campagne électorale pour le second tour des élections municipales de juin 2020.

Délais de publication des ordonnances

Délais de publication des ordonnances	Nombre d'ordonnances	
	Valeur absolue	Pourcentage
Moins de 3 jours	24	38,40 %
Entre 4 et 15 jours	13	20,63 %
Entre 16 et 30 jours	9	14,29 %
Entre 31 et 60 jours	10	15,87 %
Entre 61 et 90 jours	7	11,11 %
Total	63	100 %

La commission des lois du Sénat a toutefois regretté « *une certaine précipitation dans la préparation de ces ordonnances, puisque certaines d'entre elles ont dû être modifiées à plusieurs reprises, à quelques semaines d'intervalle* »¹. Entre le 25 mars et le 7 mai 2020, les règles d'aménagement et d'urbanisme ont ainsi été modifiées par quatre ordonnances différentes.

Certaines dispositions ont soulevé des difficultés de fond, notamment au regard des droits et libertés que la Constitution garantit. Tel est le cas de la **prolongation de plein droit**, pour une durée de deux à six mois en fonction de la gravité de l'infraction, **des mesures de détention provisoire ou d'assignation à résidence sous surveillance électronique (ARSE)**, arrivées à leur terme pendant l'état d'urgence sanitaire. Sur proposition du Sénat, le Parlement a finalement supprimé ce dispositif², qui a ensuite été déclaré contraire à la Constitution³.

Sur les 63 ordonnances prises sur le fondement de la loi d'urgence du 23 mars 2020, seules cinq - relatives aux aides économiques - ont fait l'objet d'une procédure de ratification devant le Parlement, ce qui est très insuffisant. Il convient également d'ajouter la ratification d'un article d'une sixième ordonnance, qui comporte 25 autres articles non ratifiés.

*Ordonnances ratifiées*⁴ :

- Ordonnance n° 2020-317 du 25 mars 2020 portant création d'un fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation

¹ Rapport d'information n° 609 (2019-2020) précité.

² Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

³ Conseil constitutionnel, 29 janvier 2021, Ion Andronie R. et autre [Prolongation de plein droit des détentions provisoires dans un contexte d'urgence sanitaire], décision n° 2020-878/879 QPC.

⁴ Loi n° 2021-195 du 23 février 2021 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de l'article 11 de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation ;

- Ordonnance n° 2020-460 du 22 avril 2020 portant diverses mesures prises pour faire face à l'épidémie de Covid-19 (**article 18 uniquement**) ;

- Ordonnance n° 2020-705 du 10 juin 2020 relative au fonds de solidarité à destination des entreprises particulièrement touchées par les conséquences économiques, financières et sociales de la propagation de l'épidémie de Covid-19 et des mesures prises pour limiter cette propagation ;

- Ordonnance n° 2020-738 du 17 juin 2020 portant diverses mesures en matière de commande publique ;

- Ordonnance n° 2020-739 du 17 juin 2020 portant réorganisation de la Banque publique d'investissement et modifiant l'ordonnance n° 2005-722 du 29 juin 2005 relative à la Banque publique d'investissement ;

- Ordonnance n° 2020-740 du 17 juin 2020 relative à l'octroi d'avances en compte courant aux entreprises en difficulté par les organismes de placement collectif de capital investissement et les sociétés de capital-risque.

III. - Le report du second tour des élections municipales

En raison de la crise sanitaire, la loi d'urgence du 23 mars 2020 a reporté le second tour des élections municipales (initialement prévu le 22 mars 2020) au mois de juin 2020. Près de 4 900 communes étaient concernées.

Comme l'ont souligné Philippe Bas et Alain Richard, la loi a prévu « *un calendrier très précis, issu d'un consensus transpartisan construit en commission mixte paritaire (CMP). [Ce calendrier] poursuivait deux objectifs : fixer une date butoir à la fin du mois de juin 2020 [...], tout en assurant une certaine cohérence entre les deux tours de scrutin ; consulter régulièrement le comité de scientifiques pour adapter le calendrier à l'évolution de la crise sanitaire* »¹.

Saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), le **Conseil constitutionnel a validé le report du second tour des élections municipales**, considérant qu'il permettait, « *contrairement à une annulation du premier tour, de préserver l'expression du suffrage lors de celui-ci* »².

Quelques jours avant le scrutin, le législateur a pris plusieurs mesures supplémentaires pour sécuriser le processus électoral, en

¹ Partie thématique « L'organisation des élections municipales et consulaires » du rapport d'information n° 609 (2019-2020) précité.

² Conseil constitutionnel, 17 juin 2020, Daniel D. et autres, décision n° 2020-849 QPC.

permettant notamment aux électeurs de détenir jusqu'à deux procurations, contre une seule habituellement¹.

Le second tour des élections municipales a finalement pu se tenir le dimanche 28 juin 2020², avec des garanties sanitaires renforcées (limitation du nombre de personnes présentes dans le bureau de vote, port du masque obligatoire, présence d'un point d'eau ou de gel hydro-alcoolique, etc.).

L'abstention a toutefois atteint un niveau très élevé : 58,40 % des électeurs inscrits n'ont pas participé au scrutin, soit une hausse de 20,53 points par rapport aux élections municipales de 2014.

La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 est pleinement applicable.

7. Loi organique n° 2020-364 du 30 mars 2020 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 et loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet

Ces lois poursuivent deux objectifs principaux :

- **actualiser la liste des nominations du Président de la République soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires**, en application du dernier alinéa de l'article 13 de la Constitution³ ;

- **prolonger le mandat des membres de la Haute autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet (HADOPI)**, dans l'attente d'une réforme de cette autorité administrative indépendante.

La navette parlementaire n'a duré que trois mois, après engagement de la procédure accélérée. Ces deux lois ont été déclarées conformes à la Constitution⁴.

¹ Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires. Voir la note relative à l'application de cette loi.

² Sauf dans sept communes de Guyane, où une nouvelle élection municipale à deux tours s'est tenue en octobre 2020.

³ Le Président de la République devant renoncer à son projet de nomination lorsque l'addition des votes négatifs représente, au total, au moins trois cinquièmes des suffrages exprimés dans les commissions compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat (« 3/5 négatifs »).

⁴ Conseil constitutionnel, 26 mars 2020, décisions n° 2020-797 DC et n° 2020-798 DC.

I. - Les nominations soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires

Les projets de loi initiaux ne comportaient que quelques **coordinations**, visant à tirer les conséquences :

- du changement de dénomination de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL, devenue l'Autorité nationale des jeux) et de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER, devenue l'Autorité de régulation des transports) ;

- de la privatisation de la Française des jeux et de la réforme de la gouvernance de la SNCF.

Le Parlement a ajouté quatre nouvelles fonctions à la liste des nominations du Président de la République soumises à l'avis préalable des commissions parlementaires :

- à l'initiative du Sénat : le président de la commission d'accès aux documents administratifs (CADA) et le directeur général de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII) ;

- à l'initiative de l'Assemblée nationale : le directeur général de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et le directeur général de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES).

Cette réforme - qui ne nécessitait pas de décret d'application - a d'ores et déjà permis de renforcer le contrôle parlementaire sur les nominations du Président de la République.

À titre d'exemple, les commissions des lois de l'Assemblée nationale et du Sénat ont été appelées à se prononcer en juillet 2020 sur la nomination de Jean-Luc Nevache aux fonctions de président de la CADA.

II. - La prolongation du mandat des membres de la HADOPI

L'article 3 de la loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 a **prolongé jusqu'au 25 janvier 2021 le mandat de certains membres de la HADOPI**, qui arrivait à échéance le 30 juin 2020.

L'objectif était de **préparer la fusion de la HADOPI et du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA)** au sein d'une nouvelle autorité administrative indépendante, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique (ARCOM).

Sur les neuf membres du collège de la HADOPI, trois étaient concernés par cette prolongation de mandat, dont son président (Denis Rapone).

Le Gouvernement souhaitait ainsi « *préserver le travail de préfiguration mené par la HADOPI et le CSA pour préparer leur fusion* »¹. Dans son avis du 24 octobre 2019, le collège de la HADOPI avait considéré qu'il était « *indispensable* » que son président « *fasse partie de cette mission [...] et qu'en conséquence son mandat à la tête de l'institution soit prolongé jusqu'à la dissolution de celle-ci. L'absence d'une telle disposition ne manquerait pas de créer de fortes inquiétudes parmi les agents de la HADOPI, qui sont déjà légitimement préoccupés par leur devenir professionnel et soucieux de voir leurs intérêts portés d'une manière constante dans le dialogue institutionnel entre le CSA et la HADOPI destiné à préparer la fusion* ».

Le projet de fusion de la HADOPI et du CSA a toutefois pris du retard : adopté par la commission de la culture de l'Assemblée nationale le 5 mars 2020, le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère du numérique n'a jamais été inscrit à l'ordre du jour de la séance publique.

L'article 3 de la loi du 30 mars 2020 n'a donc pas eu les effets escomptés : le mandat des trois membres de la HADOPI (dont son président) a expiré le 25 janvier 2021, alors que sa fusion avec le CSA n'est toujours pas actée et que le travail de préfiguration se poursuit. Dans l'attente, Monique Zerbib a été nommée présidente de la HADOPI par intérim.

La loi organique n° 2020-364 et la loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 sont d'application directe.

8. Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

L'article unique du projet de loi organique visait, en raison des difficultés prévisibles rencontrées par les juridictions suprêmes pour respecter le délai organique d'examen des QPC qui leurs sont soumises, à suspendre jusqu'au 30 juin 2020 :

- le délai impératif de trois mois laissé au Conseil d'État et la Cour de cassation pour se prononcer sur une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) avant leur dessaisissement au profit du Conseil constitutionnel ;

- et le délai indicatif de trois mois dont le Conseil constitutionnel dispose pour statuer sur les QPC qui lui sont transmises.

Il a été voté conforme par le Sénat puis par l'Assemblée nationale.

¹ Source : rapport n° 194 (2019-2020) fait par Yves Detraigne au nom de la commission des lois du Sénat.

Obligatoirement saisi de ces dispositions, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision n° 2020-799 DC du 26 mars 2020, que « *compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, il n'y a pas lieu de juger que cette loi organique a été adoptée en violation des règles de procédure prévues à l'article 46 de la Constitution* » (et ce en dépit du fait que le Sénat a voté le projet de loi organique en première lecture le 19 mars 2020, soit 24 heures après son dépôt, et non à l'issue du délai minimal de quinze jours fixé par le deuxième alinéa de l'article 46 de la Constitution).

Ces dispositions n'appellent aucune mesure d'application.

La loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19 est d'application directe.

9. Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

Dans la perspective d'un déconfinement progressif à compter du 11 mai 2020, la loi n° 2020-546 a été adoptée au terme d'une navette parlementaire de six jours, après accord en commission mixte paritaire.

Composé de 13 articles, ce texte poursuit trois objectifs principaux :

- **prolonger l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois**, soit jusqu'au 10 juillet 2020 ;

- **procéder à plusieurs ajustements du régime de l'état d'urgence sanitaire** afin de faciliter le rétablissement de la libre circulation des personnes tout en évitant les concentrations de population ;

- **instaurer les systèmes d'information nécessaires à la lutte contre l'épidémie de Covid-19.**

I. - Prolonger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 10 juillet 2020 et compléter le régime dans la perspective d'une sortie progressive du confinement

1) Le cadre législatif

a) Prolonger l'état d'urgence sanitaire

L'article 1^{er} de la loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 *prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions* prolongeait l'état d'urgence sanitaire pour une durée de deux mois, soit jusqu'au 10 juillet 2020.

Ce faisant, cet article induisait des effets directs sur certaines dispositions prises par ordonnances¹, dont le champ d'application temporel était aligné sur la durée de l'état d'urgence sanitaire. Le législateur a donc décidé de **mettre un terme, à compter du 11 mai, à la prolongation de plein droit des détentions provisoires et de rétablir l'intervention du juge des libertés et de la détention**².

Le législateur a également introduit dans cet article une disposition visant à **clarifier les conditions d'engagement de la responsabilité pour un fait susceptible de constituer une faute pénale non intentionnelle** dans la situation de crise ayant justifié l'état d'urgence sanitaire.

Le pouvoir réglementaire, sur la base de l'article 1^{er}, a modifié à huit reprises l'arrêté du 23 mars 2020 prescrivant les mesures d'organisation et de fonctionnement du système de santé nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

b) Consolider le régime de mise en quarantaine et de placement et maintien à l'isolement en cas d'état d'urgence sanitaire

Alors que le régime de l'état d'urgence sanitaire comprenait principalement, dans sa version initiale, des mesures d'interdiction et de restriction des libertés, l'article 3 de la loi introduit une **possibilité, pour les autorités administratives, de réglementer l'accès aux moyens de transports publics et les conditions d'accès aux établissements recevant du public.**

Les articles 3 et 5 de la loi **sécurisent quant à eux le régime des mises en quarantaine et des placements à l'isolement.** Les dispositions du code de la santé publique relatives à l'état d'urgence sanitaire, introduites par la loi d'urgence du 23 mars 2020, permettaient d'ores et déjà au Premier ministre d'ordonner des mesures de quarantaine et des mesures d'isolement. Ces dispositions apparaissaient toutefois fragiles sur le plan constitutionnel. La loi a donc :

- exclu du champ d'application des mesures de mise en quarantaine et d'isolement les personnes arrivant sur le territoire métropolitain en provenance de Corse ou des collectivités d'outre-mer ;

- limité la durée des mesures initiales de quarantaine et d'isolement à 14 jours, avec un renouvellement possible dans la limite maximale d'un mois ;

- posé le principe du libre choix du lieu de confinement de la personne concernée, à son domicile ou dans des lieux d'hébergement adaptés ;

¹ La loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19, qui créait le régime de l'état d'urgence sanitaire, avait habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour lutter contre les conséquences de la crise sanitaire. Sur les 54 habilitations que comprenait la loi, seules trois n'ont pas été utilisées par le Gouvernement.

² Conseil constitutionnel, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.

- prévu une garantie pour les personnes victimes de violences conjugales ou familiales.

L'article 8 étend le régime de contrôle applicable aux mesures de mise en quarantaine de placement et de maintien en isolement ordonnées en cas d'état d'urgence sanitaire aux mêmes mesures lorsqu'elles sont prises dans le cadre de la lutte contre la propagation internationale des maladies ou en cas de menace sanitaire grave.

L'article 13 prévoyait une **entrée en vigueur différée** des modifications du régime des mesures de quarantaine et d'isolement pouvant être prononcées en cas de déclaration de l'état d'urgence sanitaire. L'entrée en vigueur était prévue à compter de la publication du décret ou, au plus tard, le 1^{er} juin 2020. Saisi *a priori*, le Conseil constitutionnel a considéré¹ que cette entrée en vigueur différée, en laissant subsister au plus tard jusqu'au 1^{er} juin 2020 le régime juridique actuellement en vigueur des mesures de mise en quarantaine et de placement et maintien à l'isolement en cas d'état d'urgence sanitaire, méconnaissait la liberté individuelle et que **l'article 13 était donc contraire à la Constitution**.

c) Autres dispositions

L'article 10 de la loi étend la durée de la trêve hivernale jusqu'au 10 juillet 2020. Il intègre dans la loi ce que le Gouvernement avait envisagé de créer par ordonnance car il était alors habilité à prolonger la trêve pour toute l'année 2020. Le Gouvernement ne s'est toutefois pas opposé à cette mesure.

L'article 9 permet quant à lui aux agents de police judiciaire adjoints et aux agents assermentés des services de transport de constater certaines contraventions aux interdictions et obligations en vigueur pendant l'état d'urgence sanitaire.

2) Le cadre réglementaire

a) Les trois phases de l'état d'urgence sanitaire entre le 11 mai et le 10 juillet 2021

Sur la base de ces dispositions, trois phases peuvent être distinguées dans le cadre réglementaire d'application de l'état d'urgence sanitaire².

¹ Conseil constitutionnel, décision n° 2020-800 DC du 11 mai 2020.

² Comme le soulignait la commission des lois dans son rapport n° 609 (2019-2020) précité.

**Les trois phases de l'état d'urgence sanitaire
entre le 11 mai et le 10 juillet 2021 :**

• **La première phase, qui a duré du 11 mai au 1^{er} juin**, a été régie par le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19, qui a été modifié à cinq reprises sur la période¹.

Elle s'est traduite par la **levée des mesures les plus restrictives en termes de libertés individuelles, au premier rang desquelles l'interdiction généralisée de sortie du domicile**. Il a également été procédé à la réouverture de plusieurs catégories d'établissements recevant du public, de manière toutefois différenciée selon l'exposition des départements au risque sanitaire.

En contrepartie, de **nouvelles mesures ont été imposées, parmi lesquelles l'interdiction, généralisée à tout le territoire, de se déplacer à plus de 100 kilomètres de son domicile**, sauf en cas de motifs impérieux.

• **La deuxième phase a été engagée le 2 juin, et est restée en vigueur jusqu'au 22 juin**. Elle a été déclinée dans le cadre d'un nouveau décret en date du 31 mai 2020², qui a été modifié une fois avant le 22 juin³.

Cette seconde phase a été marquée par un **nouvel assouplissement des mesures imposées à la population**. Outre la levée de certaines interdictions de portée générale (interdiction des déplacements au-delà de 100 kilomètres notamment), les différenciations territoriales dans l'application des autres prescriptions sanitaires se sont progressivement réduites au cours de cette période à mesure de l'amélioration des situations sanitaires locales.

À compter du 15 juin, seuls deux départements, la Guyane et Mayotte, sont demeurés en zone orange et se sont vu, à ce titre, imposer des normes plus restrictives, notamment en termes d'ouverture des établissements recevant du public.

¹ Décrets n° 2020-604 du 20 mai 2020, n° 2020-617 du 22 mai 2020, n° 2020-618 du 22 mai 2020, n° 2020-630 du 26 mai 2020 et n° 2020-645 du 28 mai 2020 complétant le décret n° 2020-548 du 11 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

² Décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

³ Par le décret n° 2020-724 du 14 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

• Une **troisième phase** a été annoncée par le Président de la République lors de son allocution du 14 juin et **a débuté le 22 juin**¹.

Régie par le même décret du 31 mai, modifié par un décret du 21 juin², elle marque une **nouvelle étape vers un « retour à la normale »** et se caractérise notamment par la réouverture complète des crèches et des écoles, la levée des interdictions de déplacement par voie aérienne vers certaines collectivités d'outre-mer, la réouverture de certains lieux de réunion (salles de cinéma, centres de vacances, établissements d'enseignements artistiques) ainsi que par un allègement des règles applicables dans certains transports (marchandises, taxi).

*Source : Commission des lois, à partir du rapport n° 609 (2019-2020),
Mieux organiser la Nation en temps de crise
(justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections) -
Rapport final sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire,
déposé au nom de la commission des lois le 8 juillet 2020.*

b) Mesures d'application de la mise en quarantaine et du placement et du maintien en isolement

Les mesures ayant pour objet la mise en quarantaine et les mesures de placement et de maintien en isolement ont été précisées par le décret en Conseil d'État n° 2020-610 du 22 mai 2020 pris pour l'application de l'article L. 3131-17 du code de la santé publique, au sein d'une nouvelle section dans la partie réglementaire du code de la santé publique.

Le Gouvernement a donc pleinement tiré les conséquences de la censure par le Conseil constitutionnel de l'entrée en vigueur différée des mesures de quarantaine et de placement ou de maintien en isolement, puisque les mesures réglementaires d'application ont été prises rapidement, 11 jours après l'entrée en vigueur de la loi.

II. - Instituer les systèmes d'information nécessaires à la lutte contre l'épidémie de Covid-19

1) Le cadre législatif

L'article 11 organise les **conditions dans lesquelles certaines données médicales relatives aux personnes atteintes par la Covid-19 et à celles ayant été en contact avec ces dernières peuvent être partagées entre les divers professionnels chargés de lutter contre l'épidémie, notamment afin de retracer les chaînes de contamination.**

L'intervention du législateur était nécessaire pour autoriser que, dans le cadre des nouveaux systèmes d'information développés en appui à la

¹ Elle a pris fin le 10 juillet avec la sortie de l'état d'urgence sanitaire.

² Décret n° 2020-759 du 21 juin 2020 modifiant le décret n° 2020-663 du 31 mai 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire.

lutte contre l'épidémie, le partage de données déroge au secret médical et à l'obligation de recueillir le consentement des intéressés.

La loi limite également la nature des données de santé pouvant figurer dans les fichiers envisagés, précise la liste des catégories de personnes pouvant avoir accès à ces informations et prévoit une limitation dans le temps de la dérogation au secret médical ainsi accordée.

Elle renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de créer ce système d'information et de définir les modalités de collecte, de traitement et de partage des informations assurant leur stricte confidentialité et, notamment, l'habilitation spécifique des agents chargés, au sein de chaque organisme, de participer à la mise en œuvre du système d'information ainsi que la traçabilité des accès à ce système d'information. **Ce décret doit être pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés**¹.

En outre, dans le contexte des vifs débats entourant les outils numériques de traçage des contacts, le législateur a exclu expressément que ces dispositions puissent servir de base légale au développement ou au déploiement d'une application informatique à destination du public et disponible sur équipement mobile permettant d'informer les personnes du fait qu'elles ont été à proximité de personnes diagnostiquées positives à la Covid-19 (le traitement de données nécessaire à l'application « StopCovid » sera autorisé sur une base réglementaire autonome²).

Le législateur avait également prévu une **transmission immédiate à l'Assemblée nationale et au Sénat d'une copie de chacun des actes pris en application de cet article**. Compte tenu du nombre d'actes en cause et de la nature des données en jeu, le Conseil constitutionnel a considéré, dans sa décision n°2020-800 DC du 11 mai 2020, que cette disposition méconnaissait le principe de la séparation des pouvoirs et était donc **contraire à la Constitution**.

Le législateur a enfin institué un Comité de contrôle et de liaison Covid-19 chargé d'associer la société civile et le Parlement aux opérations de lutte contre la prorogation de l'épidémie par suivi des contacts ainsi qu'au déploiement des systèmes d'information prévus à cet effet.

2) Le cadre réglementaire

a) Systèmes d'information

Les systèmes d'information prévus par la loi ont été créés et définis par le décret en Conseil d'État n° 2020-551 du 12 mai 2020 relatif aux systèmes d'information mentionnés à l'article 11 de la loi n° 2020-546 du

¹ Le législateur avait initialement prévu un avis conforme de cette instance, mais le Conseil constitutionnel a rappelé dans sa décision n°2020-800 DC du 11 mai 2020 que la subordination du pouvoir réglementaire du Premier ministre à l'avis conforme d'une autre autorité de l'État était contraire à la Constitution.

² Décret n° 2020-650 du 29 mai 2020 relatif au traitement de données dénommé « StopCovid »

11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions.

Le décret autorise ainsi l'adaptation et la création de traitements de données à caractère personnel destinées à permettre l'identification des chaînes de contamination du virus Covid-19 et assurer le suivi et l'accompagnement des personnes :

- le « système d'information national de dépistage » (SI-DEP) **sert à enregistrer les résultats des laboratoires de tests Covid-19 et permet le suivi des opérations de dépistage et la diffusion des résultats des tests.**

Il vient en appui des opérations d'identification, de dépistage et de suivi des personnes infectées. Il est mis en œuvre sous la responsabilité du ministère de la santé, essentiellement par les laboratoires de test et les médecins.

Il permet notamment un suivi épidémiologique, territoire par territoire et au niveau national, du taux d'incidence, du taux de prélèvements et du taux de positivité à la maladie ;

- le téléservice dénommé « Contact Covid », qui résulte de l'adaptation de systèmes d'information existants, **permet le suivi des personnes contaminées et des cas contacts.**

Élaboré par l'Assurance maladie, il est accessible via son portail « ameli.pro » et est à la disposition des professionnels de santé pour leur permettre de renseigner les informations nécessaires au suivi des patients et des cas contacts, pendant et après la contamination.

b) Comité de contrôle et de liaison Covid-19

Le décret n° 2020-572 du 15 mai 2020¹ est venu préciser la composition et les règles de fonctionnement du comité de contrôle et de liaison Covid-19.

Les premières nominations des membres du comité ont été effectuées par arrêté le 26 mai² et complétées par celles des membres parlementaires (deux députés et deux sénateurs) le 18 juin 2020. La première réunion du comité s'est déroulée le 23 juin 2020.

La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions est pleinement applicable, le Gouvernement ayant publié l'ensemble des décrets prévus.

¹ Décret n° 2020-572 du 15 mai 2020 relatif au Comité de contrôle et de liaison Covid-19.

² Arrêté du 26 mai 2020 portant nomination des membres du Comité de contrôle et de liaison Covid-19.

10. Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

La loi du 17 juin 2020 a été adoptée en urgence pour faire face aux conséquences économiques et sociales de la crise sanitaire mais également procéder à diverses adaptations sans lien direct avec l'épidémie de Covid-19.

Dans sa version initiale, le texte ne contenait que des habilitations à légiférer par ordonnances, alors que plusieurs habilitations portaient sur des dispositions législatives « *brèves et dont la rédaction (était) simple ou déjà très avancée* »¹. **La navette parlementaire a toutefois permis d'inscrire « en clair » la plupart de ces dispositions et de diviser par quatre le nombre d'habilitations.**

Composée de 61 articles, la loi du 17 juin 2020 a été adoptée en un mois, après engagement de la procédure accélérée et accord en commission mixte paritaire.

I. - Les principaux objectifs de la loi

Comme l'a souligné Muriel Jourda, rapporteur du Sénat, « *il s'agit sans doute du projet de loi le plus hétérogène depuis le début des années 2010 et les lois Warsmann de simplification du droit. Il est d'ailleurs affublé de plusieurs sobriquets, tous justifiés : le projet de loi fourre-tout ou encore gloubi-boulga* »².

Cette loi poursuit **trois principaux objectifs**.

En premier lieu, elle comporte plusieurs dispositifs d'aides économiques et sociales dans le contexte de la crise sanitaire, avec notamment :

- l'adaptation du chômage partiel, y compris en cas de réduction durable de l'activité ;

- l'allongement, à titre dérogatoire, des contrats d'insertion et des contrats aidés ;

- la suppression du délai de carence pour l'affiliation à l'assurance maladie des Français de l'étranger qui ont souhaité revenir sur le territoire national.

En deuxième lieu, la loi du 17 juin 2020 comporte des mesures d'adaptation directement liées à la crise sanitaire comme :

- les nouvelles prérogatives données aux fédérations sportives pour tirer les conséquences de l'interruption de la saison 2019-2020 ;

¹ Avis n° 400060 du Conseil d'État sur le projet de loi initial, 4 mai 2020.

² Rapport n° 453 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi portant diverses dispositions urgentes pour faire face aux conséquences de l'épidémie de Covid-19.

- la modification temporaire de certaines règles de droit pénal pour permettre l'apurement des stocks d'affaires, en facilitant notamment la réorientation par les procureurs des procédures contraventionnelles et correctionnelles ;

- l'adaptation des règles des assemblées générales et des organes dirigeants de diverses sociétés et des fédérations de chasseurs.

En troisième lieu, la loi procède à des adaptations sans lien direct avec l'épidémie de Covid-19. Il s'agit, dans la plupart des cas, de tirer les conséquences de retards pris dans la mise en œuvre de plusieurs réformes.

Diverses adaptations sans lien direct avec l'épidémie

Réforme	Entrée en vigueur	
	Date initiale	Report par la loi du 17 juin 2020
Nouveau code de justice pénale des mineurs	10 octobre 2020	31 mars 2021
Procédure du divorce	1 ^{er} septembre 2020	1 ^{er} janvier 2021
Procédure d'injonction de payer devant le juge civil	1 ^{er} septembre 2020	1 ^{er} septembre 2021
Mise en œuvre du registre des représentants d'intérêts dans les collectivités territoriales	1 ^{er} juillet 2021	1 ^{er} juillet 2022
Transfert des zones des cinquante pas géométriques à la région de Guadeloupe et à la collectivité territoriale de Martinique	1 ^{er} janvier 2021	1 ^{er} janvier 2022
Statut des agents contractuels de l'État exerçant en Polynésie française	1 ^{er} janvier 2021	1 ^{er} juillet 2021

Le report de l'entrée en vigueur du **nouveau code de justice pénale des mineurs** a permis au Parlement d'examiner le projet de ratification de l'ordonnance correspondante¹, sur le rapport d'Agnès Canayer (février 2021). Au regard de ses difficultés de mise en œuvre, cette réforme a de nouveau été reportée du 31 mars au 30 septembre 2021.

¹ Loi n° 2021-218 du 26 février 2021 ratifiant l'ordonnance n° 2019-950 du 11 septembre 2019 portant partie législative du code de la justice pénale des mineurs.

II. - L'application de la loi

Au 31 mars 2021, 19 décrets et 2 arrêtés ont été pris pour appliquer la loi du 17 juin 2020, ainsi que 8 ordonnances. À lui seul, le nouveau dispositif d'activité partielle en cas de réduction d'activité durable a nécessité la publication de 4 décrets en Conseil d'État entre juillet et septembre 2020.

Parmi les 8 ordonnances publiées, 3 concernent **la sortie du Royaume-Uni de l'Union européenne**, effective depuis le 1^{er} janvier 2021. Elles portent toutefois sur des sujets sectoriels (défense, matériels spatiaux, placements collectifs, gouvernance des entreprises, etc.). **Le Gouvernement n'a pas mobilisé l'habilitation « balai »¹, que le Sénat avait jugée trop large au regard des exigences constitutionnelles.**

Dix mois après la publication de la loi, de nombreuses mesures d'application manquent cependant à l'appel.

Après avoir saisi le Parlement en urgence de la loi du 17 juin 2020, **le Gouvernement a parfois privilégié d'autres véhicules juridiques**, entrés en vigueur bien plus tardivement.

Tel est le cas :

- du relèvement du seuil de revente à perte pour les produits alimentaires, finalement opéré par la loi « ASAP » du 7 décembre 2020² ;

- et des adaptations apportées au droit des étrangers, le Gouvernement ayant privilégié une refonte plus globale de la partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)³.

Certaines mesures de la loi du 17 juin 2020 étaient d'application directe : elles ne nécessitaient aucun décret, malgré le renvoi opéré par la loi vers le pouvoir réglementaire. Ce cas de figure concerne notamment l'affiliation des Français de l'étranger à l'assurance maladie et l'adaptation des règles des assemblées générales de diverses sociétés.

De manière plus préoccupante, le Gouvernement n'a pas souhaité que les médecins de prévention de la fonction publique procèdent à des tests de dépistage de la Covid-19 : le ministre de la santé n'a jamais pris l'arrêté prévu par la loi pour définir le protocole applicable. Issue d'un amendement des sénateurs Catherine Di Folco et Loïc Hervé, cette mesure

¹ Cette habilitation « balai » habilitait le Gouvernement à prendre « toute autre mesure relevant du domaine de la loi nécessaire à la préservation de la situation des ressortissants britanniques résidant en France ou y exerçant une activité, des personnes morales établies au Royaume-Uni ou de droit britannique exerçant une activité en France ».

² Loi n° 2020-1525 d'accélération et de simplification de l'action publique.

³ Décret n° 2020-1734 du 16 décembre 2020 portant partie réglementaire du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

aurait pourtant facilité la mise en place de campagnes de dépistage dans le secteur public.

De même, le Gouvernement n'a pas publié le rapport sur la situation, dans le contexte de l'état d'urgence sanitaire, des intermittents du spectacle et des salariés, des travailleurs indépendants et des travailleurs à la mission qui y sont associés. Cette demande de rapport était pourtant issue d'un consensus transpartisan, clairement exprimé lors de la commission mixte paritaire.

Un décret manque enfin concernant l'amélioration, à compter du 1^{er} juillet 2021, du statut des agents contractuels de l'État exerçant en Polynésie française. Il s'agit pourtant d'une réforme essentielle, souhaitée par le Sénat lors de l'examen de la loi du 5 juillet 2019¹ et dont l'entrée en vigueur a déjà été reportée de six mois.

La loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 est partiellement applicable.

11. Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires

La loi du 22 juin 2020 présente un **historique atypique**².

Tel que déposé le 27 mai 2020, le projet de loi initial visait à annuler le second tour des élections municipales – déjà reporté de mars à juin 2020³ – en raison de l'épidémie de Covid-19.

L'amélioration de la situation sanitaire a toutefois conduit à **modifier l'objectif du texte au cours de la navette parlementaire : le projet de loi a finalement permis de sécuriser ce second tour, qui s'est tenu le dimanche 28 juin 2020**⁴.

Philippe Bas, rapporteur pour le Sénat, a regretté cette « démarche inhabituelle » du Gouvernement, qui a fait « débattre de ce texte sans attendre que la situation [sanitaire] se soit éclaircie. [...] Le Parlement n'a pas pour habitude de légiférer à blanc, en fonction de circonstances hypothétiques, alors qu'il pourrait fort bien intervenir utilement si ces circonstances se réalisaient »⁵.

¹ Loi n° 2019-707 portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française.

² À l'instar de la loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020, qui visait notamment à reporter l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France (voir la fiche correspondante).

³ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

⁴ Sauf en Guyane, où le second tour des élections municipales a été annulé en raison de la dégradation de la situation sanitaire (voir infra).

⁵ Compte rendu intégral de la séance du Sénat du 10 juin 2020.

Outre la sécurisation du second tour des élections municipales, la loi du 22 juin 2020 poursuivait trois objectifs supplémentaires :

- adapter le fonctionnement des collectivités territoriales face à la crise sanitaire ;
- reporter les élections consulaires des Français de l'étranger en mai 2021 ;
- améliorer le statut des conseillers des Français de l'étranger.

Des mesures d'application manquent à l'appel pour ce dernier objectif, issu d'amendements sénatoriaux. Sur le terrain, les candidats aux prochaines élections consulaires s'inquiètent également des conditions d'organisation de la campagne électorale.

La navette parlementaire de cette loi a duré moins d'un mois, après engagement de la procédure accélérée.

I. - La sécurisation du second tour des élections municipales

1) Les « doubles procurations », une initiative sénatoriale

Dans un contexte de crise sanitaire, la loi du 22 juin 2020 a sécurisé le second tour des élections municipales du 28 juin 2020 en permettant notamment aux électeurs de disposer de **deux procurations**, contre une seule habituellement.

Résultant d'une proposition sénatoriale, cette initiative a répondu à une véritable attente des citoyens, et notamment des plus vulnérables face à l'épidémie : sur 40 000 procurations établies par les électeurs votant à Paris, 7,4 % étaient des « doubles procurations »¹.

La commission des lois a toutefois regretté **« une certaine confusion » dans la mise en œuvre des « doubles procurations »**, « en raison de la promulgation tardive de [la] loi. D'une part, les officiers de police judiciaire et les mairies n'ont pas été suffisamment informés de ce dispositif [...], tout comme les citoyens. D'autre part, le Gouvernement a considéré que seules les procurations enregistrées en mairie à partir du 23 juin 2020 pouvaient être prises en compte [...]. Les "doubles procurations" reçues avant le 23 juin n'ont donc pas été enregistrées »².

¹ Source : « Le vote à distance : à quelles conditions ? », rapport d'information n° 240 (2020-2021) fait par François-Noël Buffet au nom de la commission des lois du Sénat.

² « Mieux organiser la Nation en temps de crise (justice, sécurité, collectivités et administration territoriales, élections) - Rapport final sur la mise en œuvre de l'état d'urgence sanitaire », rapport d'information n° 609 (2019-2020) fait au nom de la commission des lois du Sénat. Les rapporteurs de cette thématique étaient Philippe Bas et Alain Richard.

Face à la persistance de la crise épidémique, le législateur a **étendu les « doubles procurations » aux prochaines élections régionales et départementales**, reportées de mars à juin 2021¹.

2) *L'annulation du second tour en Guyane*

À titre dérogatoire, la loi du 22 juin 2020 a permis au Gouvernement d'annuler le second tour des élections municipales « *dans une ou plusieurs communes où l'évolution de la situation sanitaire locale ne [permettait] pas sa tenue* ».

Ce dispositif a été mis en œuvre en Guyane : **le second tour a été annulé dans sept communes**, dont six comptaient 1 000 habitants ou plus (Iracoubo, Awala-Yalimapo, Matoury, Papaïchton, Remire-Montjoly, Roura et Saül)². Une nouvelle élection municipale à deux tours s'est tenue les 18 et 25 octobre 2020, sans difficulté particulière.

Dans l'intervalle, les élections sénatoriales de septembre 2020 ont pu être organisées en Guyane, le collège électoral ayant été suffisamment renouvelé depuis le scrutin de 2014.

II. - **L'adaptation du fonctionnement des collectivités territoriales pour faire face à la crise sanitaire**

À l'initiative du Sénat, la loi du 22 juin 2020 comprend plusieurs mesures visant à adapter le fonctionnement des collectivités territoriales face à la crise sanitaire.

Cette loi a notamment permis :

- de prolonger l'assouplissement des règles de *quorum* et de pouvoirs ainsi que la possibilité de recourir à la visioconférence, afin de **simplifier les délibérations** ;

- et d'adapter les règles de transfert des pouvoirs de police spéciale au président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

Ces dispositions ne nécessitaient pas de décret d'application.

III. - **Le report des élections consulaires en mai 2021**

Initialement prévues en mai 2020, les élections consulaires des Français de l'étranger ont d'abord été reportées en juin 2020, par la loi d'urgence du 23 mars 2020³.

¹ Loi n° 2021-191 du 22 février 2021 portant report, de mars à juin 2021, du renouvellement général des conseils départementaux, des conseils régionaux et des assemblées de Corse, de Guyane et de Martinique.

² Décret n° 2020-774 du 24 juin 2020 annulant le second tour des élections municipales et communautaires en Guyane.

³ Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19.

En raison de la persistance de la crise sanitaire et des incertitudes à l'échelle mondiale, **la loi du 22 juin 2020 a de nouveau reporté ce scrutin en mai 2021**. Les frais de propagande déjà engagés par les candidats ont été remboursés et les procurations déjà enregistrées ont été annulées.

Pour préparer les élections de mai 2021, le Gouvernement devait rédiger **deux rapports** :

- un rapport à l'Assemblée des Français de l'étranger (AFE) pour présenter les mesures envisagées afin de sécuriser le vote par internet. **Malgré l'importance du sujet, ce rapport n'a pas été remis par le Gouvernement** ;

- un rapport au Parlement sur les risques sanitaires attachés à la tenue du scrutin et s'appuyant sur l'analyse du comité de scientifiques.

Ce second rapport a été transmis au Parlement le 24 février 2021. L'analyse du comité de scientifiques est restée très succincte, se limitant à recommander que *« l'ensemble des opérations liées aux élections, y compris le vote, se déroule de la manière la plus dématérialisée possible »*¹.

Le Gouvernement a finalement décidé de convoquer les élections consulaires les samedi 29 et dimanche 30 mai 2021², tout en prévoyant plusieurs adaptations :

- le nombre de bureaux de vote sera réduit, en se concentrant sur les locaux diplomatiques et consulaires et en incitant les électeurs à voter par internet ;

- les déclarations de candidature seront dématérialisées, ce qui évitera aux candidats de se déplacer jusqu'au poste consulaire du chef-lieu de la circonscription électorale ;

- un report du scrutin pourrait être envisagé dans les circonscriptions les plus touchées par le virus. Ce dispositif – comparable à celui mis en œuvre en Guyane pour les élections municipales de 2020 – devra faire l'objet d'une adaptation législative.

Sur le terrain, beaucoup de candidats craignent toutefois d'avoir des difficultés à mener leur campagne. Comme l'ont constaté les sénateurs Jacky Deromedi, Christophe-André Frassa et Jean-Yves Leconte, la campagne *« risque d'être réduite à sa plus simple expression, en raison des interdictions de circulation et de rassemblement mises en place dans les différents États »*³.

¹ « Tenue des élections consulaires les 29 et 30 mai 2021 », avis du comité de scientifiques du 24 février 2021.

² Décret n° 2021-231 du 26 février 2021 portant convocation des électeurs pour l'élection des conseillers des Français de l'étranger et des délégués consulaires.

³ « 16 propositions pour garantir les élections consulaires en 2021 », rapport d'information n° 241 (2020-2021) fait au nom de la commission des lois du Sénat.

À ce stade, le Gouvernement n'a pas repris les propositions du Sénat pour améliorer les conditions d'organisation des élections consulaires de mai 2021 (prise en charge forfaitaire, par l'État, de la création d'outils de propagande numérique, mise en place d'un « panneau électoral virtuel », intensification de la campagne institutionnelle, facilitation du vote par procuration, etc.).

• **L'amélioration du statut des conseillers des Français de l'étranger**

Sur proposition du Sénat, la loi du 22 juin 2020 comprend plusieurs mesures visant à améliorer le statut des conseillers des Français de l'étranger :

- autoriser les élus à s'absenter ponctuellement de leur travail pour exercer leur mandat (lorsqu'ils sont employés par des entreprises françaises) ;
- mieux reconnaître leur expérience, dans la vie professionnelle mais également dans l'enseignement supérieur ;
- inclure, dans le rapport annuel que le Gouvernement remet à l'AFE, des éléments d'information sur les conditions d'exercice des mandats des élus des Français établis hors de France.

Ces dispositions s'inspirent de la **proposition de loi de Bruno Retailleau relative aux Français établis hors de France**. Adopté par le Sénat le 19 mai 2020, ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

Trois mesures de la loi du 22 juin 2020 restent toutefois inapplicables, le Gouvernement n'ayant pas encore publié les décrets correspondants :

- assouplir les conditions de prise en charge des frais de transport des élus des Français de l'étranger, sans en changer les montants ;
- définir la procédure permettant aux élus d'informer leur employeur français de la date des réunions auxquelles ils doivent participer dans le cadre de leur mandat ;
- déterminer l'ordre protocolaire des conseillers des Français de l'étranger, par exemple lors des événements organisés par les ambassades et les consulats.

La loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 est partiellement applicable.

12. Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet

La loi visant à lutter contre les contenus haineux sur internet est issue d'une proposition de loi de Laetitia Avia et des députés du groupe La République en Marche.

Cette proposition de loi visait à lutter contre la propagation de certains « discours de haine » sur internet : en renforçant les sanctions pénales encourues par les réseaux sociaux et les moteurs de recherche qui ne retireraient pas un tel contenu 24 heures après son signalement ; en mettant également en place une régulation administrative des grandes plateformes, sous l'égide du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui serait chargé de contrôler le respect des nouvelles obligations de coopération et de moyens mises à leur charge ; et en facilitant, à la marge, l'organisation de la réponse judiciaire et la promotion des actions de prévention en milieu scolaire.

Le texte a été examiné selon la procédure accélérée et profondément remanié en première lecture par le Sénat, qui a notamment rejeté ses dispositions pénales, jugées inabouties et susceptibles de porter une atteinte excessive à la liberté d'expression.

Faute d'accord en commission mixte paritaire, la loi a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale au bénéfice de l'intégration de certaines suggestions mineures formulées par le Sénat, qui avait maintenu sa position en nouvelle lecture.

Saisi par plus de 60 sénateurs, le Conseil constitutionnel a censuré l'essentiel de la loi qui lui avait été déférée, et notamment ses dispositions pénales (pour atteinte à la liberté d'expression et de communication) ainsi que celles relatives à la régulation administrative des plateformes (pour des raisons légistiques, par voie de conséquence).

Des dispositions restant dans la loi promulguée, seules deux appelaient des mesures réglementaires d'application :

- **Concernant le parquet national numérique**

L'article 10 de la loi (article 15-3-3 du code de procédure pénale) renvoie au décret la **désignation d'un tribunal judiciaire** exerçant une compétence concurrente à celle qui résulte de l'application des règles générales du code de procédure pénale en matière de harcèlement sexuel et de cyberharcèlement aggravés par certains motifs discriminatoires, lorsqu'ils ont fait l'objet d'une plainte électronique.

Le décret n° 2020-1444 du 24 novembre 2020 pris pour l'application de l'article 15-3-3 du code de procédure pénal désigne le tribunal judiciaire de Paris.

En outre, la circulaire du 24 novembre 2020 relative à la lutte contre la haine en ligne crée, au sein du tribunal judiciaire de Paris, le pôle national de lutte contre la haine en ligne en le chargeant d'exercer une compétence concurrente lorsque les propos diffusés sur internet seront visibles depuis n'importe quel point du territoire national et seront susceptibles de constituer les infractions suivantes :

- la provocation directe, non suivie d'effet, à la commission d'un crime ou d'un délit ;

- la provocation publique à la discrimination, à la haine ou à la violence, l'injure publique et la diffamation publique à raison de l'appartenance ou de la non-appartenance, réelle ou supposée, à une ethnie, une nation, une race ou une religion, ou à raison du sexe, de l'orientation sexuelle, de l'identité de genre ou du handicap ;

- le harcèlement moral dès lors que les messages sont publics et qu'ils comportent des éléments permettant de retenir une circonstance aggravante des articles.

- **Concernant l'observatoire de la haine en ligne**

L'**article 16** de la loi crée un observatoire de la haine en ligne, organe administratif « *placé auprès du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), qui en assure le secrétariat* », qui « *associe les opérateurs, associations, administrations et chercheurs concernés par la lutte et la prévention contre ces infractions et prend en compte la diversité des publics, notamment les mineurs* ». Ses **missions et sa composition** doivent être fixées par le CSA.

Cet article est désormais mis en application par la décision n° 2020-435 du 8 juillet 2020 relative à la composition et aux missions de l'observatoire de la haine en ligne.

L'observatoire a tenu sa première réunion plénière le 23 juillet 2020, en associant des représentants des administrations, des opérateurs, des chercheurs et des associations. Quatre groupes de travail ont été mis en place depuis l'automne (« Réflexion autour de la notion de contenus haineux : définir et approfondir la notion de contenus haineux » ; « Amélioration de la connaissance du phénomène des contenus haineux » ; « Analyse des mécanismes de diffusion et des moyens de lutte » ; « Prévention, éducation et accompagnement des publics »). Les travaux de l'observatoire devraient donner lieu à des productions (guides, recueils de données, etc.) dans le courant de l'année 2021.

La loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet est pleinement applicable.

13. Loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, la loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions a été adoptée sans modification par le Sénat à l'issue de son examen en première lecture.

La loi tend à améliorer les droits des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions, en clarifiant et en améliorant la rédaction de l'article 706-5 du code de procédure pénale concernant les délais de forclusion de saisine de la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (CIVI) pour bénéficier du Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions (FGTI).

Elle crée un délai unique d'un an après la décision de la juridiction qui a statué définitivement sur l'action publique et sur l'action civile engagées devant la juridiction répressive pour présenter la demande d'indemnité.

En outre, elle permet de relever automatiquement la forclusion si la juridiction n'a pas informé les victimes ayant reçu des dommages et intérêts de leur possibilité de saisir la CIVI.

Ce texte n'appelait pas de mesures d'application et la loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions **est d'application directe**.

14. Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent.

Cette loi est issue d'une proposition déposée, à l'Assemblée nationale, le 17 décembre 2018 par le député Jean-Charles Colas-Roy et plusieurs de ses collègues du groupe La République en Marche. Le texte a été définitivement adopté par le Parlement le 25 juin 2020 après deux lectures dans chaque chambre.

La proposition de loi avait pour objet, d'une part, de **porter l'attention sur le sujet majeur qu'est l'arrêt cardiaque** et, d'autre part, de **favoriser les interventions** en formant la population aux gestes qui sauvent et en modelant un régime de responsabilité favorable à l'intervention.

En première lecture, le Sénat avait partagé pleinement ces objectifs mais **avait écarté des dispositions ne relevant pas du domaine que la Constitution confie à la loi**, soit qu'elles fussent de nature réglementaire, soit qu'elles fussent dépourvues de portée normative. Notre assemblée avait également réécrit certaines dispositions pour leur donner toute leur portée, en particulier celle relative au statut de citoyen sauveteur.

En seconde lecture, l'Assemblée nationale avait conservé une grande partie des apports du Sénat, lui permettant, à son tour, d'adopter le texte « conforme ».

Parmi les mesures du texte adopté, cinq nécessitent une mesure d'application. La première est prévue à l'article 3 qui rend obligatoire une sensibilisation aux gestes qui sauvent pour les salariés. La deuxième est prévue à l'article 4 qui rend obligatoire une telle sensibilisation pour les juges et arbitres dans le code du sport. La troisième est prévue à l'article 5 qui crée une journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque. Enfin, les deux dernières sont prévues à l'article 6 qui modifie le code de la sécurité intérieure et concernent les modalités de formations aux premiers secours.

Aujourd'hui, aucune des mesures d'application précitées n'a été prise. Il convient néanmoins de noter que la principale mesure du texte prévue à l'article 1^{er}, relative à la responsabilité civile et pénale du citoyen-sauveteur, ne nécessitait pas de mesure d'application et est actuellement en vigueur.

Le dernier article de la loi prévoit la remise d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement. Pour l'heure, aucun *opus* n'est parvenu au Sénat.

15. Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire

Destinée à assurer une transition entre le régime de l'état d'urgence sanitaire et le droit commun, la loi n° 2020-856 a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 2 juillet 2020 après un désaccord entre les deux chambres en commission mixte paritaire.

Composé de 5 articles, ce texte poursuit trois objectifs principaux :

- **instituer un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire**, en vigueur à compter du 11 juillet jusqu'au 30 octobre 2020 ;
- **maintenir des mesures particulières pour les outre-mer** ;
- **déroger à la durée de conservation des données** à des fins de veille épidémiologiques et de recherche.

I. - Instituer un régime de sortie de l'état d'urgence sanitaire

1) L'article 1^{er} de la loi

L'article 1^{er} de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 *organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire* crée un régime provisoire autorisant le Premier ministre à exercer des prérogatives exorbitantes du droit commun « *aux seules fins de lutter contre la propagation de l'épidémie de Covid-19* ».

Ce régime conserve au **Gouvernement la possibilité de mettre en œuvre la majorité des prérogatives de l'état d'urgence sanitaire**, à deux exceptions près :

- la mise en œuvre de nouvelles mesures de confinement ou d'un couvre-feu national ;

- la prise de « *toute mesure portant atteinte à la liberté d'entreprendre* »¹.

Saisi *a priori* de la loi du 9 juillet 2020, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de ce régime transitoire qu'il a été amené à examiner².

2) *Des mesures réglementaires progressivement renforcées et, pour l'essentiel, territorialisées*

Le cadre juridique de sortie de l'état d'urgence sanitaire a permis à l'exécutif d'engager un retour au droit commun, tout en continuant à prescrire des mesures préventives afin d'éviter une perte de contrôle de la propagation de l'épidémie. Cette stratégie s'est appuyée à la fois sur des mesures générales d'application nationale et sur des mesures d'application locales.

a) *Des mesures générales définies par le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020...*

Le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé a été **modifié et complété à 13 reprises entre son entrée en vigueur et la nouvelle déclaration de l'état d'urgence sanitaire le 14 octobre 2020**.

¹ Cette restriction est toutefois en grande partie sans effet puisque le Gouvernement n'a pas fait usage de cette prérogative lors de l'état d'urgence sanitaire en vigueur entre le 23 mars et le 10 juillet 2020.

² Dans sa décision n° 2020-803 DC du 9 juillet 2020, le Conseil constitutionnel a jugé conformes à la Constitution les dispositions de l'article 1^{er} de la loi portant sur la restriction de la circulation des personnes et des véhicules, la fermeture des établissements recevant du public et la réglementation des rassemblements et activités sur la voie publique. Les autres dispositions n'ont pas fait l'objet d'un examen par le Conseil constitutionnel.

Aux mesures initialement prescrites par le Gouvernement ont progressivement été ajoutées, notamment, l'obligation du port du masque dans tous les lieux clos accueillant du public¹, l'obligation de présentation d'un test de dépistage pour toute personne arrivant ou quittant le territoire national par voie aérienne² ou encore la réglementation de l'accès aux établissements d'enseignement scolaire³.

b) ...complétées par des mesures locales suivant la logique de différenciation territoriale qui avait guidée la stratégie de déconfinement

Les préfets se sont vu déléguer de larges prérogatives, en particulier dans les zones de circulation active du virus. Parmi celles-ci, figure notamment la possibilité :

- de rendre le port du masque obligatoire dans les lieux publics extérieurs ;
- d'interdire les rassemblements sur la voie publique ;
- de réserver à certaines heures l'accès aux transports collectifs à certaines catégories de voyageurs ;
- de fermer certaines catégories d'établissements recevant du public dans les zones actives de circulation du virus, d'interdire les déplacements au-delà d'un rayon de 100 km, de restreindre les conditions de déplacement, d'interdire la tenue des marchés ou de suspendre certaines activités ;
- d'interdire l'accès aux parcs, jardins, plages et lacs ;
- d'interdire l'accès aux lieux de culte en cas de mesures sanitaires insuffisantes.

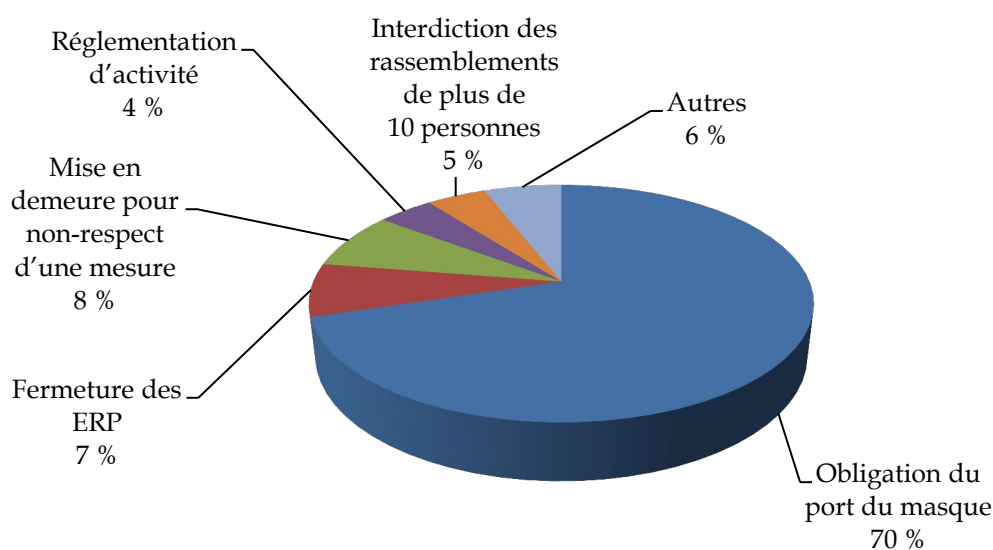
Comme le soulignait Philippe Bas dans son rapport sur le projet de loi prorogeant le régime transitoire institué à la sortie de l'état d'urgence sanitaire, **« au total, entre le 11 juillet et le 28 septembre 2020, 3 770 arrêtés préfectoraux ont été pris en application du décret du 10 juillet 2020 »**.

¹ Décret n° 2020-884 du 17 juillet 2020 modifiant le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

² Décret n° 2020 du 27 juillet 2020 modifiant le décret n° 2020-860 du 10 juillet 2020 prescrivant les mesures générales nécessaires pour faire face à l'épidémie de Covid-19 dans les territoires sortis de l'état d'urgence sanitaire et dans ceux où il a été prorogé.

³ Décret n° 2020-1096 du 28 août 2020.

Répartition des arrêtés préfectoraux, par objet



Source : Rapport n° 9 (2020-2021) de Philippe BAS, fait au nom de la commission des lois et déposé le 7 octobre 2020.

II. - Maintenir une protection particulière pour les outre-mer

En raison de la situation sanitaire particulièrement dégradée dans ces collectivités lors de l'examen de la loi au Parlement, l'article 2 prolonge l'état d'urgence sanitaire en Guyane et à Mayotte jusqu'au 30 octobre 2020.

L'article 2 rappelle également que l'état d'urgence sanitaire pourra être déclaré territorialement par décret si l'évolution de la situation sanitaire le rend nécessaire.

Les articles 4 et 5 portent sur l'application et l'adaptation, en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française, du régime de l'état d'urgence sanitaire et du dispositif transitoire créé par l'article 1^{er}.

1) Allonger la durée de conservation des données à des fins de veille épidémiologique et de recherche

L'article 3 de la loi permet la **prolongation de la durée de conservation des données pseudonymisées traitées par les systèmes d'information mis en œuvre pour lutter contre l'épidémie de Covid-19**. Celle-ci, antérieurement limitée à trois mois, pourra être prolongée dans la limite de la durée maximale de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire (durée pour laquelle ces traitements de données sont autorisés).

La dérogation doit être décidée par décret en Conseil d'État après avis public du comité de contrôle et de liaison Covid-19 et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés. Ce décret doit également fixer les modalités selon lesquelles les personnes concernées sont informées de la prolongation de la conservation des données déjà collectées.

La prolongation ne pourra avoir pour finalités que la surveillance épidémiologique et la recherche sur le virus, à l'exclusion de toute autre finalité.

En application de cet article, le décret en Conseil d'État n° 2020-1018 du 7 août 2020 pris en application de l'article 3 de la loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire et 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 prévu que les données pseudonymisées collectées à des fins de surveillance épidémiologique et de recherche sur le virus de la Covid-19 et les moyens de lutter contre sa propagation peuvent être conservées pendant une durée de six mois à compter de la fin de l'état d'urgence sanitaire.

Le décret précisait également, pour les personnes dont les données ont été collectées avant son entrée en vigueur, les modalités de leur information s'agissant de cette nouvelle durée de conservation des données.

La loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions est pleinement applicable, le Gouvernement ayant publié l'ensemble des décrets prévus.

16. Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux

Issue d'une proposition de loi déposée par Christophe Naegelen, député, le 3 octobre 2018, la loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux a été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale le 15 juillet 2020 après une commission mixte paritaire conclusive le 1^{er} juillet.

Sur le rapport d'**André Reichardt** au nom de la commission des lois, le Sénat avait activement contribué à enrichir cette proposition de loi, qui n'a pas été soumise au contrôle *a priori* du Conseil constitutionnel.

Sur les **douze articles que compte la loi** – six dans sa version initiale –, **quatre mesures devaient être déterminées par décret ou arrêté, mais aucune n'a encore été prise, plus de huit mois après l'entrée en vigueur de la loi.**

I. - L'encadrement du démarchage téléphonique : l'application de la loi doit désormais intervenir rapidement

Neuf articles de la loi visent à renforcer les obligations fixées aux professionnels du démarchage téléphonique, sans remettre en cause la philosophie du droit en vigueur reposant depuis 2014 sur un régime d'opposition expresse du consommateur (*opt out*). Les professionnels ont

ainsi interdiction de contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique, la liste « *Bloctel* ».

L'article 3 de la loi comprend plusieurs mesures modifiant de manière substantielle l'article L. 223-1 de la consommation, en **imposant notamment à tout professionnel de faire vérifier régulièrement la conformité de ses fichiers de prospection** afin qu'aucun consommateur s'étant opposé au démarchage téléphonique n'y figure, sous peine de sanction. Il doit pour cela recourir à un service payant géré par la société Opossetel. Le professionnel ne peut désormais y déroger que s'il a un contrat « *en cours* » avec un client et pour des sollicitations en lien avec l'objet dudit contrat, alors que la rédaction antérieure prêtait à confusion (article 9).

Ces mesures ne nécessitent pas de textes d'application, mais le Gouvernement a tiré les conséquences du faible nombre d'entreprises adhérentes à « *Bloctel* »¹ en baissant le coût de ce service par l'arrêté du 25 janvier 2021 fixant les tarifs de la liste d'opposition au démarchage téléphonique. S'il supprime les frais d'inscription, la redevance annuelle et diminue certains tarifs, il ne modifie pas, en revanche, le **tarif de la consultation illimitée**, dont le montant - 40 000 euros - paraît élevé pour des petites entreprises du secteur du démarchage téléphonique.

L'interdiction du démarchage téléphonique dans le domaine de la rénovation énergétique ou de la production d'énergies renouvelables, à laquelle le rapporteur du Sénat s'était opposé en vain par souci de respect de la Constitution, ne requérait pas, non plus, de texte réglementaire, tout comme le renforcement des sanctions civiles et administratives² en cas de méconnaissance par le professionnel de ces dispositions. Une **amende de 366 930 euros** (quasiment le maximum encouru de 375 000 euros pour une personne morale) a été prononcée le 15 mars 2021 par la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) pour **non-respect de l'interdiction du démarchage téléphonique dans le secteur de la rénovation énergétique**³. Le rapporteur ne dispose d'aucun autre retour d'application de cette mesure, hormis des **entreprises qui l'ont sollicité à titre personnel sur ses conséquences en matière d'emploi** : les personnels affectés à ce type d'activité ont parfois dû être licenciés, faute de reclassement possible.

Trois mesures introduisant des obligations déontologiques pour les professionnels sont toutefois inapplicables faute de parution des décrets requis, pourtant annoncés pour janvier 2021 (article 3).

¹ Environ 600 avant cette loi pour un potentiel de 10 000, d'après les estimations relevées à l'époque par le rapporteur.

² L'amende administrative encourue pour ces mêmes manquements est passée de 75 000 à 375 000 euros pour une personne morale et la sanction est, par principe, rendue publique aux frais de la personne sanctionnée.

³ Communiqué de la DGCCRF consultable à l'adresse suivante : <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/demarchage-telephonique-dans-le-secteur-de-la-renovation-energetique-une-enquete-de-la>

L'**encadrement des jours et horaires ainsi que de la fréquence des appels** de prospection commerciale y compris en matière de presse (article L. 223-5 du code de la consommation), mesure concrète introduite à l'initiative du Sénat et très attendue par les consommateurs, n'est toujours pas en vigueur faute des décrets requis. D'après les informations communiquées au rapporteur, ces **deux décrets seraient en cours de finalisation**, ce qui est une bonne chose.

Le **décret précisant les modalités de tacite reconduction de l'inscription à la liste d'opposition au démarchage téléphonique** n'a pas non plus été pris alors qu'il pourrait faciliter la vie des consommateurs, aujourd'hui contraints de renouveler leur inscription tous les trois ans.

Le **code de bonnes pratiques, qui devait être élaboré par les professionnels du démarchage téléphonique**, serait sur le point d'aboutir dans une version multisectorielle. La situation est urgente tant l'exaspération des consommateurs est grande. La commission attend donc avec impatience la **publication de ce code par tout moyen permettant la plus grande accessibilité aux consommateurs**. Le législateur a permis au pouvoir réglementaire de se substituer aux professionnels en cas d'inaction : la commission invite donc le Gouvernement à se saisir pleinement de cette faculté en cas de besoin.

Les **professionnels du secteur des études et sondages**, soumis eux aussi aux mêmes **obligations déontologiques**, ont **finalisé un projet de charte élaboré avec les représentants de la profession**, qui doit désormais être approuvé par le pouvoir réglementaire puisque le législateur lui a aussi donné compétence pour intervenir en cas de besoin.

Alors que la DGCCRF fait de la lutte contre le démarchage téléphonique frauduleux l'une de ses priorités, **la commission des lois appelle donc le Gouvernement à prendre au plus vite les textes d'application requis par cette loi et indispensables à la sérénité du quotidien des français**.

II. - La lutte contre les appels frauduleux : un sujet techniquement complexe qui nécessitera encore des évolutions

Trois articles de la loi tendent à lutter contre les appels frauduleux.

La fraude aux numéros surtaxés représente près de 41 % des réclamations portées à la connaissance du gestionnaire de la liste « *Bloctel* » et cristallise le mécontentement des consommateurs.

Dans ce contexte, **l'article 10 définit les conditions dans lesquelles les opérateurs de communications électroniques exploitant un numéro affecté à un service à valeur ajoutée (SVA) ou « numéro surtaxé » peuvent suspendre ou résilier le contrat avec un éditeur frauduleux**, tout en permettant la suspension de l'accès au numéro pour les abonnés d'un

fournisseur d'un service téléphonique au public, sous peine de sanctions administratives revues à la hausse.

Le caractère frauduleux d'un numéro SVA peut être établi grâce aux signalements des consommateurs qui en sont victimes. Un **arrêté du ministre chargé de l'économie** était prévu par ce même article pour **préciser les modalités de dépôt de signalement par les consommateurs**, afin d'en assurer la fiabilité. Il **n'a pas été pris, ce qui est regrettable**.

Introduite à l'initiative de l'Assemblée nationale, la **nouvelle obligation de « filtrage international des appels »** aux fins de lutter contre le « *spoofing* »¹, est **entrée en vigueur comme prévu en octobre 2020**. Elle impose aux opérateurs de communications électroniques de bloquer les appels provenant de l'international et présentant un numéro français, à l'exception des appels émis depuis l'Union européenne, des appels gratuits ou en itinérance.

Quant à la mise en œuvre d'un **mécanisme d'authentification**² de tous les appels internationaux, censé prendre le relais du filtrage d'ici juillet 2023, le travail à mener sous l'égide de l'Autorité de régulation des communications électronique, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) est encore substantiel et incertain dans ses résultats. Il requiert en effet des **investissements et développements importants des opérateurs de communications électroniques et comportera des limites** : la technologie actuelle ne permettrait pas d'authentifier les SMS et MMS frauduleux ni les appels sur les téléphones fixes qui transitent hors protocole IP et qui sont encore présents dans 15 à 18 millions de foyers en France.

Dans une décision récente³, le Conseil d'État a relevé que le **législateur avait entendu « fixer entièrement le cadre des restrictions liées à la provenance des appels et messages utilisant un numéro du plan national de numérotation comme identifiant de l'appelant, puis celui des obligations des opérateurs de communications électroniques applicables à l'authentification de cet identifiant, en n'habilitant l'ARCEP à prendre des mesures d'application en la matière que dans les limites qu'il a définies »**⁴. De ce fait, les dispositions du plan de numérotation de l'ARCEP préexistantes sur le sujet doivent être abrogées.

Enfin, la commission appelle le **Gouvernement à intervenir suite à l'annulation par le Conseil d'État dans cette même décision de la décision**

¹ Consiste à usurper un numéro déjà attribué indiquant un index géographique connu du consommateur, afin de ne pas attirer son attention.

² Il s'agit d'attribuer aux appels téléphoniques autorisés un certificat chiffré permettant de les authentifier ; de la même façon que, par exemple, un certificat SSL établit une connexion sécurisée entre un site web et ses utilisateurs.

³ Conseil d'État, section du contentieux, 2^{ème} et 7^{ème} chambres réunies, 12 février 2021, requêtes n^{os} 434538 et 442826.

⁴ Décision précitée, cons. 21.

de l'ARCEP¹ interdisant l'utilisation de certains numéros comme identifiant de l'appelant pour les appels et messages émis par des systèmes automatisés. Comme l'indique le Conseil d'État, « le législateur a limité cette compétence par les dispositions de l'article L. 221-17 du code de la consommation, qui confient aux seuls ministres chargés de la consommation et de l'économie numérique le soin de définir par voie réglementaire les tranches de numéros qui ne peuvent être utilisées comme identifiant d'appel par un professionnel qui joint un consommateur dans le cadre d'un démarchage téléphonique »².

La loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux n'est pas mise en application.

17. Loi n° 2020-909 du 27 juillet 2020 visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale, la loi n° 2020-909 du 27 juillet 2020 visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie a été adoptée sans modification par le Sénat à l'issue de son examen en première lecture. La loi tend à homologuer des peines d'emprisonnement décidées par le Congrès de Nouvelle-Calédonie, ou par les provinces, dans les matières qui relèvent de leur compétence. Sans cette homologation, les peines prévues ne peuvent trouver application sur le territoire de la collectivité.

Dans le cadre de cette homologation, le Parlement doit vérifier que les peines ont bien été décidées dans des domaines qui relèvent du champ de compétence de la Nouvelle-Calédonie et que le *quantum* de peine prévu n'excède pas celui applicable sur le reste du territoire de la République.

Constatant que ces exigences avaient bien été respectées, le Sénat a fait le choix d'un vote conforme afin de rendre applicables dans les meilleurs délais les peines prévues en Nouvelle-Calédonie. Ce texte n'appelait pas de mesures d'application particulières.

La loi n° 2020-909 du 27 juillet 2020 visant à homologuer des peines d'emprisonnement en Nouvelle-Calédonie est d'application directe.

¹ Décision n° 2019-0954 du 11 juillet 2019 de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, devenue l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP), modifiant la décision n° 2018-0881 du 24 juillet 2018 établissant le plan national de numérotation et ses règles de gestion.

² Décision citée supra, cons. 14.

18. Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales

Issu d'une proposition de loi des députés LREM Bérange Couillard et Guillaume Gouffier-Cha, ce texte transcrit certaines des préconisations du Grenelle des violences conjugales, organisé à l'automne 2019, qui n'avaient pu trouver leur place dans la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences conjugales, dite « loi Pradié ».

I. - Les principales dispositions du texte

La loi du 30 juillet 2020 interdit tout d'abord le recours à la médiation pénale ou à la médiation familiale en cas de violences au sein du couple.

Elle renforce ensuite la répression des violences conjugales en introduisant de nouvelles circonstances aggravantes, notamment lorsque le harcèlement du conjoint a conduit à son suicide.

Elle étend le champ d'application des exceptions d'indignité en matière d'obligation alimentaire et de succession prévues en cas de condamnation pénale, de manière à ce qu'un mari violent ne puisse plus hériter de son épouse et que ses enfants ne soient plus obligés de subvenir à ses besoins.

À des fins de prévention, le texte donne au juge pénal la possibilité de suspendre le droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur et prévoit l'inscription des personnes condamnées pour consultation de sites pédopornographiques dans le fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles et violentes.

Il ouvre également la possibilité aux professionnels de santé de déroger au secret professionnel pour signaler les faits de violence conjugale en cas de danger immédiat pour la vie de la victime incapable de se protéger en raison de l'emprise exercée par l'auteur des faits.

En matière d'accès à l'aide juridictionnelle, le texte prévoit qu'elle est attribuée de plein droit, à titre provisoire, dans les procédures présentant un caractère d'urgence.

Plusieurs articles poursuivent d'autres objectifs que la lutte contre les violences conjugales. Un article permet de sanctionner plus efficacement le fait de commanditer depuis la France un crime ou un délit commis à l'étranger, dans le but de visionner la scène, lorsque le crime ou le délit n'a été ni commis ni tenté.

Adopté par le Sénat sur l'initiative du rapporteur Marie Mercier, l'article 23 donne enfin au président du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) le pouvoir d'adresser une mise en demeure aux éditeurs de contenus en ligne afin qu'ils prennent les mesures appropriées pour empêcher les

mineurs d'accéder aux contenus pornographiques. En cas d'inexécution de l'injonction, le président du CSA peut saisir le président du tribunal judiciaire de Paris afin qu'il soit mis fin à l'accès à ce service ou à son référencement sur les moteurs de recherche.

II. - Les mesures d'application

Sur les vingt-neuf articles du texte, seuls **trois appelaient des mesures règlementaires** d'application.

Pris pour l'application de l'article 25, le décret n° 2020-1717 du 28 décembre 2020 a précisé que l'admission provisoire à l'aide juridictionnelle est accordée de plein droit au demandeur et au défendeur lorsque la procédure concerne la délivrance d'une ordonnance de protection.

Le décret n° 2021-364 du 31 mars 2021 relatif aux modalités de remise des certificats médicaux aux victimes de violence a ensuite été pris pour l'application de l'article 14 de la loi, qui consacre le droit pour la victime de recevoir un certificat médical lorsqu'un examen médical a été requis par un officier de police judiciaire ou un magistrat.

Le certificat médical pourra être remis à la victime directement par le médecin à l'issue de son examen. Il pourra également lui être remis par un officier ou un agent de police judiciaire, par exemple à l'occasion d'une audition ou d'une confrontation. La victime pourra également s'adresser à la juridiction pour en obtenir copie. La remise pourra se faire sous la forme d'un envoi dématérialisé.

Est en revanche toujours en attente le décret prévu à l'article 23 concernant l'accès des mineurs aux sites pornographiques.

Le 2 avril dernier, un projet de décret a cependant été notifié à la Commission européenne, en application de la directive (UE) 2015-1535. Cette procédure de notification doit permettre à l'ensemble des parties prenantes de présenter leurs observations et à la Commission de vérifier la compatibilité du projet de décret avec le droit européen, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du marché unique. Elle ouvre un délai de trois mois pendant lequel la France ne peut adopter définitivement le décret.

Le projet de décret prévoit que le président du CSA évalue le niveau de fiabilité du procédé technique mis en place par l'éditeur du service pour empêcher les mineurs d'y avoir accès. Le CSA aurait la faculté d'adopter des lignes directrices concernant la fiabilité des divers procédés techniques disponibles. Sur ordonnance du juge judiciaire, les fournisseurs d'accès à internet (FAI) auraient la possibilité de mettre fin à l'accès au service par tout moyen approprié, notamment en utilisant le protocole de blocage par nom de domaine (protocole DNS), et pourraient rediriger les utilisateurs du service vers une page d'information dédiée du CSA indiquant les motifs de la mesure de blocage.

Il est à noter que l'absence de publication du décret n'a pas empêché l'Observatoire de la parentalité et de l'éducation numérique (Open), soutenu par l'Union nationale des associations familiales (Unaf) et par le Conseil français des associations pour les droits de l'enfant (Cofrade), de saisir le CSA en novembre 2020 afin qu'il mette en demeure plusieurs grands sites pornographiques basés en France ou à l'étranger.

Six sites proposant des vidéos en streaming gratuit ont reçu une telle mise en demeure leur enjoignant de mettre en place une solution technique de vérification de l'âge, sans quoi le tribunal de Paris pourrait être saisi en référé. Les dossiers sont toujours en cours d'instruction.

La loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales est partiellement applicable.

19. Loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France

La loi organique du 3 août 2020 présente **un historique atypique**.

Déposé le 27 mai 2020, le projet de loi initial visait à reporter l'élection des 178 sénateurs de la série 2, prévue en septembre 2020, dans l'hypothèse d'une éventuelle annulation du second tour des élections municipales.

Le contexte a toutefois évolué en raison de l'amélioration de la situation sanitaire : le second tour des élections municipales a finalement pu se tenir le dimanche 28 juin 2020¹, permettant ainsi l'organisation des élections sénatoriales de septembre 2020.

Au cours de la navette parlementaire – qui n'a duré qu'un mois² –, le périmètre du texte a été réduit en conséquence.

Telle qu'adoptée par le Parlement, la loi organique du 3 août 2020 concerne principalement **la représentation des Français de l'étranger**. Elle tire les conséquences du **report des élections consulaires** qui, contrairement aux élections municipales, n'ont pas pu se tenir en 2020 et ont été reportées en mai 2021³.

En premier lieu, la loi organique a reporté d'un an l'élection de 6 sénateurs représentant les Français établis hors de France (et non des 178 sénateurs de la série 2). Ce scrutin est ainsi prévu en **septembre 2021**, la

¹ Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires.

² Après un examen en première lecture au Sénat, le projet de loi organique a été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 29 juin 2020 (vote « conforme »).

³ Voir la fiche consacrée à la loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 précitée pour plus d'informations sur le report des élections consulaires.

période de financement de la campagne électorale ayant débuté le 1^{er} mars 2021.

Comme l'a souligné le Conseil constitutionnel¹, ce report « revêt un caractère exceptionnel et transitoire », l'objectif étant que ces 6 sénateurs « ne soient pas désignés par un collège [électoral] en majeure partie composé d'élus exerçant leur mandat au-delà de son terme normal »². Il s'agit d'une reprise d'une jurisprudence constante du Conseil constitutionnel, qui considère que la représentativité des grands électeurs aux élections sénatoriales ne doit pas être « défraichie »³.

En second lieu, la loi organique du 3 août 2020 a « gelé » les élections partielles pour les parlementaires représentant les Français établis hors de France, jusqu'à l'organisation des élections consulaires de mai 2021.

Comme l'a souligné le Gouvernement, « la situation sanitaire [n'était pas] nécessairement propice à la tenue [de ces élections partielles]. En effet, les circonscriptions des députés des Français établis hors de France sont particulièrement vastes et comprennent de nombreux pays, où la situation sanitaire peut être plus ou moins rétablie. Quant aux sénateurs des Français établis hors de France, ils sont élus dans une unique circonscription mondiale »⁴.

La loi organique n° 2020-976 du 3 août 2020 est d'application directe.

20. Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

La loi organique du 10 août 2020 a prolongé le mandat des 233 membres du Conseil économique, social et environnemental (CESE), dans l'attente d'une réforme plus globale de l'institution.

La navette parlementaire a duré moins d'un mois. Après l'examen au Sénat sur le rapport de Jean-Yves Leconte, le texte a été adopté conforme par l'Assemblée nationale le 27 juillet 2020.

¹ Conseil constitutionnel, 30 juillet 2020, Loi organique portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France, décision n° 2020-802 DC.

² Le collège électoral des sénateurs représentant les Français établis hors de France étant majoritairement composé de conseillers des Français de l'étranger et de délégués consulaires, élus en mai 2014 et dont le mandat a été prolongé jusqu'en mai 2021.

³ Conseil constitutionnel, 15 décembre 2005, Loi organique modifiant les dates des renouvellements du Sénat, décision n° 2005-529 DC.

⁴ Source : objet de l'amendement COM-3 du Gouvernement, adopté par la commission des lois du Sénat.

Initialement, le mandat des membres du CESE devait expirer le 14 novembre 2020, cinq ans après leur nomination (2015).

Le législateur organique l'a toutefois prolongé jusqu'à l'entrée en vigueur d'un texte réformant le CESE et, au plus tard, le 1^{er} juin 2021. L'objectif était ainsi de préparer une réforme plus globale de l'institution et, en particulier, la réduction de ses effectifs.

Le Conseil constitutionnel a validé cette prolongation de mandat, rappelant qu'elle était d'une courte durée et qu'elle revêtait un caractère exceptionnel et transitoire¹.

Une seconde loi organique, en date du 15 janvier 2021, a réformé le CESE². Outre des modifications procédurales, elle a réduit le nombre de membres de 233 à 175 (- 25 %) et a revu la répartition des sièges, qui dépend désormais du pouvoir réglementaire. Un comité indépendant, présidé par Jean-Denis Combexelle, a proposé au Gouvernement une nouvelle attribution des sièges, en tirant les conséquences de la loi organique³.

Cette réduction des effectifs du CESE a été opérée lors du renouvellement général de l'institution, le 1^{er} avril 2021⁴. Le mandat des anciens membres du CESE (nommés en 2015) a pris fin à cette date.

La loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 est d'application directe.

21. Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine

Alors que d'ici la fin de l'année 2022, 154 des 534 personnes alors détenues pour des actes de terrorisme en lien avec la mouvance islamiste devaient sortir de prison, la proposition de loi instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine visait à renforcer le suivi et à prévenir la récurrence des personnes condamnées pour des faits de terrorisme arrivant en fin de peine.

La proposition de loi, telle que votée par les deux chambres, poursuivait deux objectifs principaux :

- créer une nouvelle mesure de sûreté dédiée aux profils terroristes ;
- renforcer le recours au suivi socio-judiciaire.

¹ Conseil constitutionnel, 7 août 2020, Loi organique prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental, *décision n° 2020-806 DC*.

² Loi organique n° 2021-27 relative au Conseil économique, social et environnemental.

³ « Pour un nouveau CESE », rapport remis au Premier ministre le 5 mars 2021.

⁴ Décret n° 2021-309 du 24 mars 2021 fixant la répartition et les conditions de désignation des membres du Conseil économique, social et environnemental.

I. - Les principales dispositions de la loi

L'article 1^{er} de la loi créait une **nouvelle mesure de sûreté**, de nature judiciaire, **adaptée à la prise en charge des personnes condamnées pour des actes de terrorisme**. Le dispositif proposé consistait à imposer aux individus présentant, à l'issue de l'exécution de leur peine, une particulière dangerosité, des obligations de surveillance et de suivi à leur sortie de détention.

Les articles 2 et 4 de la loi tiraient les conséquences nécessaires de l'instauration de cette nouvelle mesure, en prévoyant l'inscription de certaines des obligations susceptibles d'être prescrites dans ce cadre au sein du fichier des personnes recherchées et en rendant la mesure de sûreté applicable en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et en Nouvelle-Calédonie.

L'article 3 de la loi visait quant à lui à **renforcer le recours au suivi socio-judiciaire**, en rendant le prononcé de la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire obligatoire pour les personnes condamnées à des actes de terrorisme, sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement.

II. - Une censure de la mesure de sûreté par le Conseil constitutionnel

Saisi le 27 juillet 2020 par le président de l'Assemblée nationale, au moins 60 sénateurs et au moins 60 députés, le Conseil constitutionnel a, dans sa décision n° 2020-805 DC du 7 août 2020, **déclaré contraire à la Constitution les articles 1^{er}, 2 et 4** du texte adopté définitivement le 27 juillet 2020 par le Parlement, qui créaient une mesure de sûreté pour les condamnés terroristes sortant de détention. En dépit des nombreuses garanties qui avaient été prévues, il a en effet considéré que **la mesure adoptée portait, en l'état de sa rédaction, une atteinte qui n'était ni adaptée, ni proportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis**.

La loi n° 2020-1023 promulguée le 10 août 2020 ne comprend donc plus qu'un seul article, l'article 3, qui rend le prononcé de la peine complémentaire de suivi socio-judiciaire obligatoire pour les personnes condamnées à des actes de terrorisme, sauf décision contraire motivée de la juridiction de jugement. Cet article ne nécessite pas de mesure d'application.

La loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine est d'application directe.

TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

MERCREDI 5 MAI 2021

M. François-Noël Buffet, président. – Dans quelques jours, les présidents des sept commissions permanentes de notre assemblée procéderont à l’audition de la Secrétaire générale du Gouvernement dans le cadre du bilan annuel de l’application des lois. Comme il est d’usage, je souhaite auparavant évoquer avec vous les principales caractéristiques de l’application des lois que nous avons été amenés à examiner au fond cette année. 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.

Ainsi, 23 lois promulguées au cours de l’année parlementaire 2019-2020 ont été examinées au fond par la commission des lois, ce qui représente 53 % de l’ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales, soit le niveau le plus élevé, cette année encore, de l’ensemble des commissions permanentes et une proportion équivalente aux années parlementaires précédentes.

Il faudrait ajouter à ce total, pour bien prendre la mesure de notre charge de travail, les textes examinés qui n’ont pas été promulgués au cours de la période, c’est-à-dire un projet de loi qui a donné lieu à une loi promulguée après le 30 septembre 2020, une proposition de loi qui a été rejetée en séance publique et 8 propositions de loi en instance d’examen à l’Assemblée nationale soit, au total, 33 textes législatifs au cours de l’année parlementaire 2019-2020.

Au-delà des statistiques, le bilan de l’application des lois est l’occasion de nous pencher, au moins une fois par an, sur les conditions d’examen des textes qui, n’étant pas toujours dictées par une situation d’urgence avérée, impliquent une grande réactivité du Parlement. Dans ces conditions, le moins que l’on puisse attendre est donc que le Gouvernement mette la même urgence à prendre les mesures d’application réglementaires qui s’imposent. C’est particulièrement vrai pour la période 2019-2020 : 7 des 23 textes que nous avons examinés étaient des projets de loi directement ou indirectement liés à l’état d’urgence sanitaire, et ils ont été examinés dans des délais restreints et des conditions particulièrement dégradées.

De ces 23 lois, 17 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée. La navette parlementaire des 12 projets de loi examinés au fond par la commission des lois en 2019-2020 s’est achevée en moyenne en

56 jours. Les 7 projets de loi consécutifs à la situation sanitaire examinés en 2019-2020 l'ont été en 18 jours en moyenne, et il s'agit bien de la totalité de la navette, qui a laissé parfois au Sénat des délais beaucoup plus contraints encore.

Ce raccourcissement des délais de la procédure parlementaire ne saurait se généraliser, la qualité de la loi nécessitant un délai d'examen suffisant pour mener à bien les travaux préparatoires destinés, autant que faire se peut, à mieux nous éclairer sur les effets induits par les réformes engagées.

Cette donnée doit être croisée avec la tendance de plus en plus forte des gouvernements successifs à recourir aux ordonnances plutôt qu'à une navette législative ordinaire : le recul partiel du Gouvernement dans la détermination de l'ordre du jour législatif des assemblées du fait de la réforme constitutionnelle de 2008 ne doit pas masquer l'augmentation du nombre de mesures adoptées par voie d'ordonnances, et ne traduit donc pas nécessairement un renforcement global des pouvoirs législatifs du Parlement. De 2012 à 2018, si l'on fait exception des lois mentionnées à l'article 53 de la Constitution qui visent à la ratification d'un traité, ont été adoptées davantage d'ordonnances que de lois par la procédure ordinaire. Marc Fesneau, ministre des relations avec le Parlement, l'avait d'ailleurs confirmé, en juin 2019, lors du débat annuel sur l'application des lois au Sénat : « De 2012 à 2018, pour 346 lois votées, 350 ordonnances ont été publiées ».

Le processus législatif ordinaire n'est donc paradoxalement plus le principal mécanisme d'adoption des textes, et la période d'urgence sanitaire a malheureusement accentué cette tendance : sur l'année parlementaire 2019-2020, parmi les 23 lois promulguées examinées au fond par notre commission, 3 habilitaient le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, conférant au Gouvernement un total de 66 habilitations, dont 59 ont été utilisées, donnant lieu à la publication de 74 ordonnances.

À cet égard, la commission des lois s'est toujours 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, afin que la faculté accordée au pouvoir réglementaire d'intervenir dans le domaine de la loi ne constitue pas un blanc-seing. Notre position n'a malheureusement pas toujours été suivie par l'Assemblée nationale, lorsque celle-ci adoptait les textes après lecture définitive.

Au 31 mars 2021, sur ces 23 lois, 17 étaient entièrement applicables : 11 d'application directe et 6 devenues pleinement applicables. Six d'entre elles appellent donc encore des mesures d'application. Certains constats se renouvellent d'année en année.

En premier lieu, le niveau d'activité de notre commission ne faiblit pas. Notre commission a examiné au fond, au total, 33 textes législatifs au

cours de l'année parlementaire 2019-2020. Ajouter à cette activité législative l'ensemble de nos travaux de contrôle, qui portent sur des sujets particulièrement variés, donne la mesure de notre charge de travail...

Au 31 mars 2021, 25 des 97 mesures d'application prévues par les 23 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2019 et le 30 septembre 2020 et envoyées au fond à la commission des lois n'avaient pas été prises, soit un quart.

Le taux de mise en application des textes 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 74 %. Incontestablement, il est supérieur au taux particulièrement insatisfaisant de 49 % constaté l'an dernier, même si son appréciation doit être fortement nuancée : d'une part, il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises ; de l'autre, *a contrario*, une loi peut être applicable pour l'essentiel même si des mesures d'application secondaires n'ont pas été prises. C'est particulièrement vrai cette année, où 31 mesures prévues par des lois promulguées en 2019-2020 examinées au fond par notre commission n'ont pas été directement comptabilisées dans les mesures attendues – soit en raison de leur caractère éventuel, soit parce que leur parution n'était pas jugée nécessaire pour permettre l'application de la disposition législative afférente.

Enfin, l'inflation législative, mal bien connu que nous dénonçons régulièrement, est restée forte. Le coefficient multiplicateur des textes, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'articles en fin et en début de navette, est particulièrement révélateur de cette tendance : en 2019-2020, les 23 lois promulguées comportaient au total 369 articles contre 134 en début de navette, soit une multiplication par 2,75. La loi Engagement et proximité du 27 décembre 2019 compte par exemple 118 articles dans sa version définitive, contre 28 dans le projet de loi initial.

Au-delà des données chiffrées, je souhaite attirer votre attention sur deux textes, parmi les 23 qui relevaient de la compétence de notre commission, demeurés entièrement inapplicables au 31 mars : la loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent et la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux. Après plus de huit mois, aucun des décrets prévus dans ces deux textes, pourtant issus de propositions de loi déposées par des députés membres de groupes soutenant le Gouvernement, n'avait été pris à l'issue des délais impartis.

Je regrette également que la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales ne soit toujours pas pleinement applicable. C'est très ennuyeux, compte tenu de l'importance du sujet.

Peut-être certains des rapporteurs des lois concernés – qui sont aussi rapporteurs de leur application – ont-ils des précisions à apporter ?

M. Mathieu Darnaud, rapporteur. – Le projet de loi relatif à l’engagement dans la vie locale et la proximité de l’action publique, que Françoise Gatel et moi-même avons rapporté en 2019, a été considérablement enrichi par le Sénat, qui a partiellement pallié son manque de souffle initial.

Néanmoins, en écho aux propos du président, nous regrettons que certains de nos ajouts se trouvent dépourvus de portée réelle, les mesures réglementaires prévues pour leur application n’ayant toujours pas été prises. Certes, la crise sanitaire n’y est pas étrangère.

Je pense au décret du 14 juillet 2021, pris pour l’application de l’article 11 de la loi, relatif à la tenue par téléconférence des réunions du conseil communautaire dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre. Son application effective a été entravée par la coexistence d’un régime *ad hoc* concurrent de tenue par téléconférence des réunions des organes délibérants de l’ensemble des collectivités territoriales. Instauré par une ordonnance prise dans le cadre de l’état d’urgence sanitaire, ce régime transitoire a vu son application prorogée par la loi du 14 novembre 2020 jusqu’à la sortie de l’état d’urgence sanitaire. Par conséquent, la disposition législative que nous avons votée dans la loi Engagement et proximité se trouve dans la situation paradoxale d’être applicable... mais effectivement inappliquée !

Sept autres dispositions du texte demeurent, pour leur part, dépourvues de toute mesure réglementaire prise pour leur application. J’attire votre attention sur trois d’entre elles. L’un des points majeurs du texte, la création de commissions municipales des débits de boissons, prévue à l’article 45 de la loi, n’est pas pleinement applicable faute d’un décret en Conseil d’État. C’est également le cas des dispositions relatives à la mutualisation intercommunale des gardes champêtres, prévues à l’article 63, sur lesquelles nous avons beaucoup insisté, qui ne sont pas applicables pour la même raison.

Enfin, l’article 118, qui prévoit la création d’un droit de préemption pour la préservation des ressources en eau destinées à la consommation humaine, reste inappliqué. Nous comprenons de nos échanges avec le Secrétariat général du Gouvernement que le Conseil d’État, jugeant la constitutionnalité de ces dispositions problématique, a invité le Gouvernement à repousser la prise du décret prévu pour son application et à élaborer, dans l’attente, un projet de loi garantissant leur constitutionnalité. De telles manœuvres sont inacceptables ! En l’absence de contrôle de constitutionnalité, ces dispositions adoptées par le législateur restent en vigueur et doivent être rendues applicables sans délai.

Je ferai enfin usage de la liberté de ton à laquelle le président nous invite pour évoquer le principe de subdélégation de la compétence eau et

assainissement. Nous avons alerté le Gouvernement sur la complexité de sa mise en œuvre pour les petites communes ; la suite nous a donné raison.

Mme Françoise Gatel, rapporteur. - Le président a évoqué le caractère ingrat de ce travail, qui n'en est pas moins important. Nous avons parfois l'impression que notre activité de législateur se perd dans les méandres et recoins ; il nous appartient toutefois de rappeler l'importance du suivi de l'application des lois... L'inflation du projet de loi Engagement et proximité évoqué par le Président dans son propos introductif s'explique principalement par l'indigence du texte initial.

Je souhaite évoquer les habilitations à légiférer par ordonnances consenties dans ce projet de loi et que, traditionnellement, le Sénat n'aime pas beaucoup puisqu'elles nous privent de notre rôle ; d'où l'intérêt de les suivre de près par la suite. L'usage qu'en a fait le Gouvernement dans la loi Engagement et proximité est un échantillonnage de pratiques qui ne peuvent que s'améliorer...

En premier lieu, nous déplorons que le Gouvernement n'ait pas utilisé une habilitation à légiférer par ordonnance que nous lui avons consentie sur un sujet très important pour les collectivités : les conditions d'exercice de l'activité et d'exploitation des débits de boissons. Aucune ordonnance n'a été prise alors que des mesures étaient attendues, que ce soit sur les horaires de fermeture, la santé publique ou l'accès à ces établissements par les mineurs. On nous a répondu que ces établissements étaient fermés pour le moment en raison de la crise sanitaire. Certes, mais ils vont ouvrir et il faut des réponses rapides sur ces points très sensibles.

En second lieu, le Gouvernement a parfois pris des ordonnances dont le contenu a excédé le champ de l'habilitation consentie par le Parlement comme en matière de formation des élus. Rapporteur du projet de loi ratifiant les ordonnances des 20 et 27 janvier 2021 relatives à ce sujet, j'ai déjà eu l'occasion de vous faire part de mes observations : le Gouvernement a confié à la Caisse des dépôts et consignations (CDC) des compétences élargies et modifié les modalités de financement du fonds pour le droit individuel à la formation des élus locaux (DIFE) ce qui semble excéder le champ de l'habilitation. Nous les avons ratifiées eu égard à l'urgence de régler cette situation, mais une grande vigilance s'impose.

Le Gouvernement nous a pourtant montré qu'il était capable, lorsqu'il s'en donne la peine, de respecter la volonté du législateur... Ainsi, l'ordonnance d'octobre 2020 qui adapte et étend les mesures de la loi Engagement et proximité à la Polynésie française et la Nouvelle-Calédonie a été prise dans les délais et respecte parfaitement le champ de son habilitation. Nous ne pouvons qu'encourager le Gouvernement à s'astreindre à la même discipline sur l'ensemble des ordonnances prévues par ce texte !

Enfin, nous veillerons à ce que l'ordonnance relative au régime juridique des actes des collectivités territoriales, qui disposera en particulier des modalités de leur publicité et de leur entrée en vigueur, dans l'optique de leur dématérialisation, soit prise prochainement par le Gouvernement. Le champ de l'habilitation devra être respecté, et l'ordonnance prise dans les délais.

Je vous remercie, monsieur le président, de ce suivi qu'Alain Lambert qualifiait de travail de moine-soldat !

Mme Marie Mercier, rapporteur. – J'ai eu l'honneur de travailler en 2019 et en 2020 sur deux propositions de loi relatives aux violences conjugales et intrafamiliales.

La première est la loi du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille, dite loi Pradié. Ce texte comportait deux mesures phares, sur la délivrance des ordonnances de protection et le bracelet anti-rapprochement. Douze de ses 19 articles étaient d'application directe, et trois étaient des demandes de rapport. Les quatre articles restants nécessitaient des mesures d'application.

Les décrets du 27 mai 2020 et du 3 juillet 2020 relatifs à l'ordonnance de protection ont précisé les modalités de saisine du juge aux affaires familiales, de convocation des parties, de déroulement de l'audience et d'exécution de l'ordonnance. Ils ont suscité un véritable tremblement de terre au sein des associations, car ils ne donnaient que 24 heures à la femme victime, au lieu de six jours, pour faire connaître au conjoint violent la date de l'audience. Le Gouvernement a revu sa copie en portant le délai à 48 heures et en imposant ce délai au greffe et non plus à la victime. Cela montre que le contrôle que nous effectuons sur l'application des lois peut amener le Gouvernement à faire évoluer une première version insatisfaisante.

Le décret sur le bracelet anti-rapprochement a été pris le 23 septembre 2020. Le dispositif a d'abord été diffusé à Aix-en-Provence, Angoulême, Bobigny, Douai et Pontoise, avant d'être généralisé à l'ensemble du territoire à la fin de l'année 2020.

Le deuxième texte, la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales, comportait 29 articles. Il portait sur l'aide juridictionnelle et les modalités de remise d'un certificat médical aux victimes de violences, mais l'événement phare avait été l'amendement à l'article 23 qui autorise le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) à saisir le tribunal pour faire bloquer l'accès aux sites internet diffusant de la pornographie gratuite accessible aux mineurs. L'Observatoire de la parentalité et de l'éducation au numérique a fait établir par constat d'huissier plus de 500 captures d'écran montrant que les mesures de filtrage n'avaient pas été mises en place.

Un projet de décret a été notifié à la Commission européenne le 2 avril dernier, mais, sans attendre sa publication, le CSA a mis en demeure au mois de mars six sites diffusant des vidéos pornographiques en streaming gratuit, leur enjoignant de mettre en place une solution technique de vérification de l'âge, sous peine de saisine du tribunal de Paris. L'un de ces sites, Jacque et Michel, travaille sur la solution My18Pass, qui permet un véritable contrôle de l'âge des utilisateurs.

Le Canada s'est lui aussi saisi de cette problématique, et j'ai également reçu un courriel du Royaume-Uni qui cherche à renforcer le contrôle. C'est un travail difficile, mais qui avance.

M. André Reichardt, rapporteur. – Le président a souligné à juste titre que la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux restait inappliquée, et inapplicable. Cette proposition de loi venue de l'Assemblée nationale vise à renforcer l'efficacité de l'interdiction faite aux professionnels de contacter un consommateur inscrit sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique dite Bloctel.

Trois mesures introduisant des obligations déontologiques pour les professionnels sont encore inapplicables faute de parution des décrets requis, notamment l'encadrement des jours et horaires et de la fréquence des appels, introduit à l'initiative du Sénat.

Ces décrets seraient en cours de finalisation, tout comme le code de bonnes pratiques qui devait être élaboré par les professionnels du secteur. Un arrêté du ministre de l'économie était aussi prévu pour encadrer les conditions du signalement par un consommateur du caractère frauduleux d'un numéro surtaxé. Il n'a, lui non plus, pas encore été pris. Il conviendrait donc d'appeler le Gouvernement à publier au plus vite ces textes nécessaires à la sérénité du quotidien des Français. Ils ont peut-être d'autres préoccupations en ce moment, mais faut de mesures d'encadrement, le démarchage continue de plus belle.

L'interdiction du démarchage téléphonique dans le domaine de la rénovation énergétique ou de la production d'énergies renouvelables a connu une première application assez spectaculaire, avec une amende de 375 000 euros prononcée le 15 mars dernier sur ce fondement par la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Je maintiens mes réserves quant à la constitutionnalité de cette mesure, dont le Conseil constitutionnel n'a toujours pas été saisi : pourquoi interdire le démarchage téléphonique dans ces seuls domaines ?

Enfin, le mécanisme d'authentification de tous les appels internationaux, qui vise à empêcher l'usurpation de numéros français déjà attribués, demande encore un travail important des opérateurs de communications électroniques sous l'égide de l'Autorité de régulation des communications électroniques et des Postes (Arcep), pour un résultat

incertain, et qui comportera des limites : l'état de la technologie ne permet pas d'authentifier tous les appels et échanges par SMS ou MMS frauduleux. L'usurpation de numéros français se poursuit.

Nous ne pourrions juger cette loi qu'à l'épreuve des faits. Ce texte était l'une de nos dernières chances de conserver la possibilité d'un démarchage téléphonique sur la base de l'*opt out* - c'est-à-dire qu'il reste autorisé sauf pour les personnes qui ont manifesté leur refus par l'inscription sur la liste Bloctel. Si rien n'est fait, nous basculerons dans la logique inverse : le démarchage ne sera possible qu'auprès des personnes qui auront fait savoir, par l'inscription sur une liste, qu'elles souhaitent en bénéficier. Ce serait la mort du démarchage téléphonique et des emplois qui y sont associés.

M. François-Noël Buffet, président. - Votre demande sera relayée la semaine prochaine lors de l'audition de la Secrétaire générale du Gouvernement.

M. Alain Richard. - Une loi peut compter trois ou trois cents articles ; or les dénombrements qui alimentent l'évaluation de l'application des lois reprennent comme unité l'article, ce qui n'est pas pertinent. Le site Légifrance présente une statistique des normes, lois, ordonnances et décrets prenant l'article pour unité, une autre retenant le nombre de pages, et enfin une dernière retenant le nombre de mots, car, au gré des pratiques ministérielles, certains articles peuvent compter dix mots, d'autres cinq cents... J'ai pu consulter sans difficulté ces données sur le site.

Lorsque nous nous livrons à cet exercice d'appréciation des conditions d'application des lois, et en particulier sur les habilitations à légiférer par ordonnance, il serait beaucoup plus pertinent de décrire ainsi le contenu des textes. Le tableau de Légifrance pour 2020 contient ainsi un grand nombre d'ordonnances ; mais en tenant compte de leur contenu, elles ne représentent en réalité qu'un alourdissement limité de la législation déléguée.

Cet outil ayant été créé dans le but de mieux maîtriser l'évolution normative, il serait cohérent que nous l'utilisions.

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

BILAN DE LA PRISE EN COMPTE ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES DIFFÉRENTES POSITIONS EUROPÉENNES ADOPTÉES PAR LE SÉNAT, ENTRE LE 1^{ER} OCTOBRE 2019 ET LE 30 SEPTEMBRE 2020

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. Il peut adopter des résolutions européennes sur le fondement de l'article 88-4 de la Constitution, au titre de l'examen des projets d'actes européens. Afin de s'assurer que l'Union européenne n'outrepasse pas les limites de ses compétences, il veille au respect du principe de subsidiarité et peut adopter un avis motivé sur le fondement de l'article 88-6 de la Constitution. Enfin, sa commission des affaires européennes entretient un dialogue politique avec la Commission européenne et peut adopter des avis politiques en réaction aux documents que celle-ci lui adresse.

Le suivi des positions européennes du Sénat s'inscrit dans le contexte plus large du bilan de l'application des lois et contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI

Entre le 1er octobre 2019 et le 30 septembre 2020, le Sénat a adopté dix-sept résolutions européennes, contre quinze l'année précédente. La commission des affaires européennes a été saisie de 852 textes en 2020, soit le même niveau que l'année précédente..

Sur ces dix-sept résolutions, dix sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes, six d'une initiative d'un ou plusieurs sénateurs et une du groupe de travail commun à la commission des affaires européennes et à celle des affaires économiques sur la modernisation de la politique européenne de la concurrence. Six résolutions ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes, et cinq à un rapport d'une commission permanente. Deux rapports d'information ont été publiés sous le double timbre de commissions, l'un avec la commission des affaires économiques et l'autre avec la commission des lois. Treize résolutions ont également fait l'objet d'un avis politique adressé à la Commission. En revanche, aucune résolution n'a été débattue en séance publique, alors que deux l'avaient été l'année dernière, une telle situation étant imputable à la crise sanitaire.

En ce qui concerne les avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, le Sénat en a adopté trente et un depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La commission des affaires européennes en a adopté un seul au cours de la période couverte par le rapport, sur la loi européenne sur le climat, et aucun l'année précédente.

Pour ce qui concerne les avis politiques, la commission des affaires européennes en a adressé quinze à la Commission entre le 1er octobre 2019 et le 30 septembre 2020, contre dix-neuf l'année dernière. Tous ont reçu une réponse de la part de la Commission. Son délai de réponse, censé ne pas dépasser trois mois, s'est très sensiblement amélioré sur la période couverte par le rapport : le taux de réponse dans le délai imparti s'établit à 80 %, contre 47,4 % l'année dernière. Sur les trois réponses adressées après le délai de trois mois, le retard était très limité, parfois seulement quelques jours.

Enfin, selon des chiffres de la Commission elle-même, en transmettant douze avis politiques sur l'année 2019, la commission des affaires européennes du Sénat figure parmi les dix les plus actives parmi toutes les assemblées parlementaires de l'Union européenne, qui en compte trente-neuf.

B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT

Sur l'année parlementaire écoulée, dans 83 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ses résolutions européennes ont été prises en compte au cours des négociations et influent donc directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés.

D'une façon quelque peu schématique, il est possible de classer les résolutions européennes du Sénat en trois catégories quant aux suites qu'elles ont reçues :

1°) dans près de 30 % des cas, les résolutions européennes du Sénat ont été prises totalement ou très largement en compte.

- la volonté de garantir, au sein de la PAC, le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050 : la France a obtenu que le système d'autorisation préalable de plantation viticole soit certes prolongé, mais sans doute seulement jusqu'au 31 décembre 2045 ;

- le mandat de négociation du nouveau partenariat Union européenne-Royaume-Uni : l'accord conclu en décembre 2020 avec ce pays prévoit notamment une période de cinq ans et demi pendant laquelle la continuité des accès aux eaux britanniques est garantie, avec une diminution progressive des quotas européens de 25 % ;

- l'amélioration de la lutte contre la fraude aux financements européens dans le cadre des politiques de voisinage : des règles ont été définies sur la coopération entre l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) et le nouveau Parquet européen ;

- l'évaluation des technologies de santé : les États membres restent libres de faire leurs évaluations nationales, sans se voir imposer l'évaluation européenne ;

- la lutte contre la cybercriminalité : un accord a été trouvé sur le retrait des contenus terroristes en ligne, et le renforcement du mandat d'Europol est en cours de négociations ;

2°) dans 53 % des cas, les positions du Sénat ont été partiellement suivies.

- les enfants privés de tout lien avec leur parent européen à la suite d'un enlèvement commis par leur parent japonais : le 31 janvier 2020, lors de la deuxième réunion du comité mixte institué par l'accord de partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Japon, l'Union a invité le Japon à améliorer son cadre juridique et l'application effective de celui-ci afin de garantir le respect des décisions judiciaires et de ses engagements internationaux, en particulier la convention de La Haye, auxquels le pays est partie. L'Union a également insisté sur la nécessité de garantir l'intérêt supérieur de l'enfant et de respecter les droits de visite accordés aux parents. En revanche, n'ont pas été satisfaites les demandes du Sénat sur l'établissement d'une liste européenne de pays ne se conformant pas aux obligations qui leur incombent en vertu de la convention de La Haye ou sur l'amélioration de l'accès des ressortissants européens et japonais à une information claire, transparente et objective en matière de droit de la famille ;

- le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 de l'Union européenne et le plan de relance européen : sur cette période, le Gouvernement fait valoir que la PAC sort finalement renforcée, avec une enveloppe en augmentation de 1,5 % en valeur par rapport à la période 2014-2020. Le montant des aides consacrées au développement rural est en hausse, à 11,4 milliards d'euros, mais celui des aides directes diminue. Les autorités françaises disent également s'être attachées à défendre les montants initialement proposés par la Commission pour le Fonds européen de défense et le programme spatial, mais les négociations n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initiaux. Par ailleurs, la suppression des rabais, qui figurait parmi les objectifs tant des autorités françaises que du Sénat, n'a malheureusement pas abouti au cours des négociations ;

- le Fonds européen de la défense : un accord a été trouvé sur la création de ce fonds, avec un montant de 8 milliards d'euros pour la période 2021-2027, mais la France visait davantage : 10, voire 13 milliards. Le Sénat a par ailleurs obtenu satisfaction quant au maintien du ratio entre les crédits alloués à la recherche (un tiers du budget total) et ceux alloués au développement capacitaire (deux tiers) ;

- la lutte contre la fraude sociale transfrontalière et l'amélioration de la coopération européenne en matière de lutte contre la fraude aux prestations sociales : les négociations sur la révision des règlements de coordination de sécurité sociale ont été nombreuses et se sont concentrées sur plusieurs sujets, dont la question de la notification préalable du

détachement auprès de l'organisme de sécurité sociale de l'État d'envoi. Les cas de dérogation doivent rester limités, mais c'est précisément sur ce point que la négociation achoppe, les États membres d'Europe centrale souhaitant que les dérogations s'appliquent à l'ensemble des voyages d'affaires et pour une durée allant jusqu'à trente jours. La France a obtenu satisfaction sur la numérisation des procédures, même si des défis techniques demeurent. Elle promeut également la mise en place d'un numéro de sécurité sociale européen, mais les négociations n'ont pas porté sur ce sujet ;

- le programme de travail de la Commission européenne pour 2020 : les négociations sur le Pacte vert sont en cours, mais les autorités françaises disent porter certaines positions sénatoriales, par exemple sur l'énergie, telles que les rénovations dans le secteur du bâtiment à des fins d'efficacité énergétique ou la rénovation de bâtiments publics. De même, les récentes propositions de la Commission sur le *Digital Services Act* (DSA) et le *Digital Market Act* (DMA) sont globalement alignées sur les priorités françaises pour ce qui concerne le renforcement de la responsabilité des plateformes dans la diffusion de contenus et produits illégaux ou encore la régulation *ex ante*, même s'il serait préférable que la réglementation appréhende l'ensemble de la fonction de modération, sans se limiter aux seuls contenus illicites. Le Sénat a également obtenu gain de cause sur la nouvelle méthodologie de l'élargissement et sur la politique de voisinage, de même que sur la nouvelle stratégie de l'union de la sécurité. En revanche, la demande de création d'un « carton vert », c'est-à-dire d'un droit d'initiative pour les parlements nationaux, reste vaine ;

- la modernisation de la politique européenne de la concurrence : sur ce dossier, la résolution européenne du Sénat était intervenue très en amont, alors que plusieurs propositions de nature législative restent attendues pour les prochains mois. Toutefois, Clément Beaune a indiqué que le gouvernement soutenait la demande sénatoriale de révision de la définition du marché pertinent, qui date de 1997. Par ailleurs, le projet de règlement DMA prend partiellement en compte plusieurs positions du Sénat, par exemple sur la nécessité de disposer d'analyses sectorielles systématiques de l'état de la concurrence, sur le nécessaire renforcement de la flexibilité dans l'application du droit européen de la concurrence, grâce à des mesures conservatoires, et sur l'intégration de nouveaux concepts d'analyse adaptés au numérique afin d'assurer un suivi préventif des comportements des acteurs. En revanche, à ce stade, le Sénat n'a pas obtenu satisfaction sur l'indispensable enrichissement de la notion-clef de bien-être du consommateur ni sur la nécessité d'une évaluation *a posteriori* et transparente des décisions prises en matière de concurrence ;

- la mobilité des professionnels de santé au sein de l'Union européenne : sur ce dossier, les avancées sont réduites, en dépit de l'appui des autorités françaises. Ainsi, pour les professions de santé, qui devraient absolument maîtriser la langue du pays d'accueil, le contrôle de la maîtrise

de la langue française n'intervient encore que s'il est nécessaire et reste à distinguer de la reconnaissance des qualifications professionnelles ;

- la préservation de la souveraineté de l'Union européenne dans le domaine énergétique : le champ d'application du règlement dit « de blocage » de 1996 a été élargi pour y ajouter le régime de sanctions américain à l'encontre de l'Iran de manière à lutter contre l'extraterritorialité des sanctions américaines ;

3°) enfin, dans trois cas seulement, la résolution européenne du Sénat n'a, jusqu'à présent, reçu aucune suite effective : la préservation de la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union européenne, tout en garantissant les droits des passagers aériens ; le renforcement des mesures exceptionnelles de la PAC, pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19, et l'affirmation de la primauté effective des objectifs de la PAC sur les règles européennes de concurrence ; et enfin l'adaptation du régime de protection dont bénéficie le loup en application de la convention de Berne et de la législation européenne.

Ce bilan est très largement positif. Il constitue un encouragement à poursuivre l'action de la commission des affaires européennes.

ANNEXES

LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2019-2020

- **Lois d'application directe (15) :**

Loi n° 2020-1023 du 10 août 2020 instaurant des mesures de sûreté à l'encontre des auteurs d'infractions terroristes à l'issue de leur peine

Loi organique n° 2020-1022 du 10 août 2020 prorogeant le mandat des membres du Conseil économique, social et environnemental

Loi organique n° 2020-991 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie

Loi n° 2020-976 du 3 août 2020 portant report de l'élection de six sénateurs représentant les Français établis hors de France et des élections partielles pour les députés et les sénateurs représentant les Français établis hors de France

Loi n° 2020-937 du 30 juillet 2020 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2019

Loi n° 2020-909 du 27 juillet 2020 visant à homologuer des peines d'emprisonnement prévues en Nouvelle-Calédonie

Loi n° 2020-833 du 2 juillet 2020 relative au droit des victimes de présenter une demande d'indemnité au Fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions

Loi n° 2020-366 du 30 mars 2020 modifiant la loi n° 2010-838 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution et prorogeant le mandat des membres de la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet

Loi organique n° 2020-365 du 30 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

Loi organique n° 2020-364 du 30 mars 2020 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° 2020-146 du 21 février 2020 ratifiant l'ordonnance n° 2019-235 du 27 mars 2019 relative aux dispositions pénales et de procédure pénale du code de l'urbanisme de Saint-Martin

Loi n° 2020-48 du 28 janvier 2020 visant à lutter contre le mitage des espaces forestiers en Île-de-France

Loi n° 2019-1332 du 11 décembre 2019 tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes

Loi n° 2019-1270 du 2 décembre 2019 de finances rectificative pour 2019

Loi organique n° 2019-1268 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

- **Lois mises en application (10) :**

Loi n° 2020-992 du 7 août 2020 relative à la dette sociale et à l'autonomie

Loi n° 2020-856 du 9 juillet 2020 organisant la sortie de l'état d'urgence sanitaire

Loi n° 2020-766 du 24 juin 2020 visant à lutter contre les contenus haineux sur internet

Loi n° 2020-546 du 11 mai 2020 prorogeant l'état d'urgence sanitaire et complétant ses dispositions

Loi n° 2020-473 du 25 avril 2020 de finances rectificative pour 2020

Loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de Covid-19

Loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020

Loi n° 2020-1480 du 28 décembre 2019 visant à agir contre les violences au sein de la famille

Loi n° 2019-1269 du 2 décembre 2019 visant à clarifier diverses dispositions du droit électoral

Loi n° 2019-1100 du 30 octobre 2019 relative à la création du Centre national de la musique

- **Lois partiellement mises en application (12) :**

Loi n° 2020-936 du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales

Loi n° 2020-935 du 30 juillet 2020 de finances rectificative pour 2020

Loi n° 2020-760 du 22 juin 2020 tendant à sécuriser l'organisation du second tour des élections municipales et communautaires de juin 2020 et à reporter les élections consulaires

Loi n° 2020-734 du 17 juin 2020 relative à diverses dispositions liées à la crise sanitaire, à d'autres mesures urgentes ainsi qu'au retrait du Royaume-Uni de l'Union européenne

Loi n° 2020-692 du 8 juin 2020 visant à améliorer les droits des travailleurs et l'accompagnement des familles après le décès d'un enfant

Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage à l'économie circulaire

Loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020

Loi n° 2019-1461 du 27 décembre 2019 relative à l'engagement dans la vie locale et à la proximité de l'action publique

Loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020

Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités

Loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019 relative à l'énergie et au climat

Loi n° 2019-1063 du 18 octobre 2019 relative à la modernisation de la distribution de la presse

- **Lois non mises en application (6) :**

Loi n° 2020-938 du 30 juillet 2020 permettant d'offrir des chèques-vacances aux personnels de secteurs sanitaire et médico-social en reconnaissance de leur action durant l'épidémie de Covid-19

Loi n° 2020-901 du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux

Loi n° 2020-840 du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent

Loi n° 2020-839 du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer

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

Loi n° 2020-220 du 6 mars 2020 visant à améliorer l'accès à la prestation de compensation du handicap

**TROISIÈME PARTIE :
COMPTE RENDU DE L'AUDITION
DE MME CLAIRE LANDAIS, SECRÉTAIRE GÉNÉRALE
DU GOUVERNEMENT**

MERCREDI 12 MAI 2021

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – Madame la secrétaire générale, je vous remercie d'être présente aujourd'hui pour cette audition traditionnelle, qui suit le rythme des sessions parlementaires. Les conditions toutes particulières qui ont entouré l'année écoulée n'ont pas affecté, et ont même peut-être renforcé, l'attention vigilante apportée par le Sénat au contrôle de l'application des lois. Comme vous le savez, le bilan annuel que notre institution effectue à cette occasion comporte également une dimension relative au suivi des ordonnances, dont le nombre s'est considérablement accru l'an dernier. C'est une préoccupation de plus en plus importante pour nous, et les représentants des commissions vous interrogeront probablement à ce sujet.

Chacune dans son périmètre, les commissions permanentes sont les principaux acteurs du contrôle de l'application des lois. Tout au long de l'année, elles se mobilisent pour assurer ce suivi, et particulièrement ces dernières semaines. Elles sont représentées par Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales ; M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques ; M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ; M. Jacques Gersperrin, en remplacement de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ; M. Claude Raynal, président de la commission des finances ; Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission des lois et M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. Je me ferai le porte-parole de M. Jean-François Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, qui n'est pas parvenu à se libérer ni à se faire représenter pour cette audition, car sa commission en organise une autre en ce moment.

Le Gouvernement a revendiqué, lors du conseil des ministres du 20 janvier 2021, un « *effort important pour assurer l'application de l'essentiel des mesures adoptées avant l'été 2020* ». Il semble pourtant peu contestable – et cela est bien compréhensible – que la crise sanitaire a lourdement affecté le rythme d'adoption des dispositions nécessaires à l'application des lois.

Aussi, et malheureusement, le délai moyen de prise des textes est, pour la première fois depuis 2014, supérieur à celui prévu par la circulaire de 2008 relative à l'application des lois. Là où elle fixait une limite de six mois, ce délai a dépassé les sept mois.

Cette lenteur contraste avec la rapidité exigée du législateur par le Gouvernement : 26 des 43 lois votées pendant la session 2019-2020 l'ont été en suivant la procédure accélérée. Cette urgence permanente se conjugue avec une inflation des textes qui conduit le Parlement à devoir se plier à des calendriers intenable. À vouloir trop accélérer le rythme d'examen de textes qui, en outre, « enflent » au cours de leur parcours législatif, on complique sans doute l'élaboration des mesures nécessaires à leur application. Nous devons ensuite assumer collectivement un double risque : celui de l'insécurité juridique d'une part, et celui du brouillage de la perception de l'action publique dans l'esprit des Français d'autre part.

Globalement, le taux d'application des lois calculé par le Sénat est d'ailleurs en forte baisse par rapport à la session précédente. Il atteint 62 %, et 69 % si l'on exclut les mesures d'application différées. Certaines lois sont même entièrement inapplicables.

Ces remarques me conduisent à vous poser une première question d'ordre général : pouvez-vous nous indiquer quels canaux ont entravé, concrètement, la mise en œuvre par les services ministériels des lois votées par le Parlement ? Comment parer à ce problème en cas de nouvelle crise ? Si la crise sanitaire exceptionnelle que traverse notre pays peut expliquer une partie des difficultés rencontrées par le Gouvernement dans l'application des lois, le législateur ne saurait en effet se satisfaire de la persistance d'une telle situation.

J'en viens à une préoccupation croissante du Sénat – celle des ordonnances. Certaines d'entre elles excèdent leur champ d'habilitation. Comment le Gouvernement compte-t-il faire pour éviter cette malheureuse pratique ? Le Sénat estime que la solution ne doit pas résider dans un élargissement de convenance du champ de l'habilitation, comme cela est parfois le cas. Par ailleurs, il arrive que le Gouvernement n'utilise pas les habilitations à légiférer par ordonnances qu'il sollicite de la part du Parlement.

Je formulerai, enfin, une remarque sur les rapports demandés au Gouvernement. Session après session, le Sénat s'évertue à en restreindre le nombre. Mais le Gouvernement se soustrait encore trop souvent à ses obligations en la matière : le taux de remise des rapports, de seulement 28 % au cours de la session, demeure trop faible. Confronté à l'obligation de devoir répondre à un nombre trop élevé de sollicitations, le Gouvernement n'apporte pas toujours l'information véritablement utile au Parlement. Souhaitons que l'administration puisse se consacrer aux rapports, études et évaluations indispensables, qui se font souvent attendre, jusqu'à, par

exemple, généraliser des expérimentations avant même d'avoir pu en évaluer les résultats.

Je vous propose de commencer par un point général, puis de revenir sur ces questions. Mes collègues vous exposeront à leur tour les interrogations qui leur semblent nécessaires sur la base, notamment, de la communication sur l'application des lois présentée par chaque président en commission.

Je me permets de saluer le travail de vos services, qui ont échangé en amont avec le Sénat pour préparer cette audition. Des questions leur ont été communiquées à cette fin, mais d'autres pourraient vous être transmises dans les tout prochains jours par écrit. Nous vous remercions d'avance des réponses que vous pourrez nous apporter d'ici à notre débat en séance. L'organisation de la session nous laisse peu de temps puisqu'il interviendra dès le 2 juin.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Merci beaucoup Madame le président. Merci pour nos échanges préalables à cette audition. Madame le président, Mesdames et Messieurs les sénateurs, je suis honorée de me retrouver aujourd'hui devant vous, mais aussi un peu impressionnée, car si c'est, comme vous l'avez dit, un exercice traditionnel, c'est pour moi une première. La qualité des échanges menés en amont nous permettra de nous concentrer sur le fond des sujets, car les divergences qui avaient pu se faire jour lors de la dernière édition de cette réunion ont été dissipées : nous comprenons les écarts qui peuvent exister. En dépit de la qualité des travaux de mes équipes, vous mesurerez sans doute que, pour certaines questions, mes réponses mériteront d'être complétées par écrit, ou feront facilement sentir que je n'étais pas là au moment de l'adoption de la loi. J'espère avoir, l'année prochaine et si je suis là à nouveau, une vision plus étroite de chacune des mesures attendues.

Si vous me le permettez, Madame le président, je souhaite revenir sur la méthode employée pour le suivi de l'application des lois par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), qui n'est que l'animateur de cette politique pour laquelle le Gouvernement est attentif et ce d'autant plus qu'il sait que vous l'êtes, et à juste titre. Après chaque promulgation et publication d'une loi, nous montons une réunion interministérielle (RIM) de programmation des textes d'application. Elle est organisée après que le service de la législation et de la qualité du droit dirigé par M. David Sarthou a effectué le recensement de toutes les mesures qui sont nécessaires pour l'application de la loi. Chacune de ces mesures – qui ne correspondent pas nécessairement à un décret, car un décret peut englober plusieurs mesures d'application – est numérotée et recensée dans un tableau. À l'occasion de cette RIM de programmation, celui-ci est balayé avec les ministères, pour identifier non seulement le ministère responsable mais aussi, en son sein, la direction qui va porter le texte, les consultations obligatoires et le calendrier qui en résulte. Il s'agit, pour les décrets simples, d'un objectif de publication,

et pour les décrets en Conseil d'État, d'un calendrier de transmission au Conseil d'État et d'un objectif de publication.

Dans ces tableaux, nous recensons - et c'est un des objets sur lesquels les discussions ont pu avoir lieu entre nous - les mesures dites « actives », qui sont absolument nécessaires à l'entrée en vigueur de la loi et pour lesquelles nous devons rendre compte de la réalisation de cet indicateur et respecter ce délai de six mois que vous avez rappelé, posé par la circulaire de 2008. Il reste, malgré la dégradation du délai moyen, notre objectif. Cette catégorie des mesures actives se distingue d'autres catégories de mesures. Nous recensons ainsi les mesures « différées », pour lesquelles la loi elle-même fixe un délai d'entrée en vigueur plus lointain que celui des six mois, auquel cas nous ne les prenons en compte dans notre calcul du taux d'application qu'à partir du moment où l'entrée en vigueur est effectivement prévue. Nous faisons en sorte que le décret soit pris dans le mois qui précède l'entrée en vigueur, mais on ne les intègre pas dans le calcul initial quand celle-ci est différée. Nous mettons dans une autre catégorie les mesures qui sont seulement « éventuelles », pour lesquelles le législateur a laissé une marge de manœuvre et a ouvert seulement une possibilité au pouvoir réglementaire. Enfin, il arrive que l'on repère -c'est un travail plus fin - des mesures qui existent déjà. Il peut arriver que certaines mesures législatives soient déjà mises en œuvre grâce à des mesures réglementaires qui avaient été prises sur le fondement de législations antérieures et qui suffisent à mettre en application une disposition législative qui est, par exemple, modifiée à l'occasion d'une loi nouvelle. Parmi ces catégories, nous nous concentrons, lors de ces RIM de programmation, sur les mesures actives.

Je souhaite vous dire - mais je découvre aussi ces mécaniques - que ces objectifs de publication sont rendus publics : ils sont publiés sur Legifrance. Ils vous sont transmis, dorénavant, à chaque fois que nous faisons une RIM de programmation ou de suivi. Notre rythme est le suivant : nous commençons par une première réunion pour un premier balayage du tableau qui recense les objectifs, puis nous poursuivons par une nouvelle RIM à l'issue d'un délai de cinq mois pour être sûr que tout sort bien dans ce délai de six mois. Malheureusement - et cela m'est arrivé plusieurs fois cette année - des RIM peuvent être postérieures à cette date, lorsqu'il s'agit de comprendre pourquoi les délais n'ont pas été tenus. À l'issue de chacune de ces réunions, le compte-rendu est transmis aux présidents des assemblées et des commissions compétentes.

Voilà pour la méthode et, encore une fois, merci des échanges entre nos équipes qui ont permis de se rendre compte que les écarts de taux pouvaient être liés, d'une part, au fait que le Sénat comptabilisait les mesures à effet différé- ce que nous ne faisons pas - et, d'autre part, au fait que nous nous concentrons, au SGG, sur l'application des lois par la prise de décret, et donc le pouvoir réglementaire de droit commun, celui du Premier ministre, dans les services duquel nous travaillons. Même si vous avez une vision plus

panoramique, nous sommes concentrés sur les décrets, ce qui peut aussi expliquer un écart de taux. Si on retire, comme vous l'avez fait, les mesures d'application différée, puis l'écart lié aux arrêtés, je crois que nous n'avons pas d'incompréhension sur les chiffres.

Les grands chiffres de la session sont moins bons que ceux de l'année dernière à la même époque. 58 lois ont été publiées, dont 15 concernaient la ratification d'accords internationaux. Parmi les 43 autres lois, 15 étaient d'application directe – sans besoin de mesures d'application – et 28 comportaient des renvois à des mesures d'application. Sur ces 28 lois, nous avons identifié 520 mesures actives. Au 31 mars 2021, 380 mesures avaient été prises. Cela ne correspond pas forcément à un nombre de décrets, mais à chacun des cas dans lesquels la loi renvoie à un décret d'application. Le taux d'application des lois, au 31 mars, s'élevait à 73 %, quand il était de 82 % l'année dernière : on observe une dégradation de ce taux de 9 points.

J'évoquerai maintenant les quatre grandes catégories d'explication d'écart par rapport aux 100 %, qui ne sont jamais complètement atteignables mais qu'on approche tangentiellement au fil du temps, et même par rapport aux 82 % de l'année dernière. Évidemment, la crise sanitaire a beaucoup pesé. Si vous me le permettez, Madame le président, on peut reprocher beaucoup de choses à l'État en général, et il y a beaucoup de choses à améliorer dans le fonctionnement de nos administrations, mais je voudrais rendre hommage à l'ensemble des agents publics de ce pays, qui se sont beaucoup mobilisés et investis au cours de ces derniers mois. Ceux qui participent à la chaîne normative aussi ont été mobilisés, mais ils ont été aussi, comme toute la population, atteints par cette crise. Il y a eu forcément une période de perturbations de l'élaboration des textes d'application. Nous avons essayé de la surmonter par des outils numériques et informatiques qui nous ont aidés. Une autre perturbation est aussi venue du fait que l'on a eu besoin de prendre beaucoup de textes. C'est aussi un des enjeux : peut-être en avons-nous trop fait, mais il y avait une grande attente. On pourra parler de l'inflation normative. En tout cas, l'impact de la gestion de la crise sanitaire explique très largement, voire en totalité, l'écart par rapport à l'année dernière.

On retrouve ensuite des chapitres plus classiques, dont il a sans doute été question l'année dernière, avec des applications différentes. Peut-être est-ce propre à cette année : des lois assez techniques ont donné lieu à plus de notifications sur le fondement de la directive de 2015 sur les réglementations techniques au niveau de l'Union européenne (UE). Cela donne lieu à un *statu quo* qui peut durer trois mois ou, en cas d'avis circonstancié, six mois. Dans la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (dite loi « AGEC », pour loi anti-gaspillage pour une économie circulaire), par exemple, certaines dispositions ont donné lieu à ces notifications qui ont pu retarder la prise des textes. De plus, et ce n'est pas pour mettre en cause les procédures de l'UE mais pour

expliquer les choses, de nombreux textes peuvent se retrouver pris dans un processus de notification pour les régimes d'aides d'État : la Commission européenne n'est pas enfermée dans un délai pour nous répondre. C'est plutôt le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE) qui gère cette relation avec la Direction générale de la concurrence, ou *DG COMP* (*Directorate-General for Competition*), qui est réactive. Nous essayons d'avoir un dialogue fluide et une pré-notification pour préparer les choses. Ces consultations entraînent des délais supplémentaires.

Il peut également arriver que l'on bute sur des contraintes opérationnelles de mise en œuvre pratique. Parfois, des décrets n'ont pas été pris car, concrètement, on ne sait pas comment saisir réellement la situation de terrain. Les enjeux peuvent être davantage politiques et compliquent la prise des textes d'application.

Enfin, on compte quelques rares cas dans lesquels un problème juridique se présente dans le parcours du texte. On peut, par exemple, se rendre compte que la base légale mérite d'être complétée pour être parfaitement conforme à une norme supérieure – la Constitution, le droit de l'UE ou le droit international. Une modification d'ordre législatif est alors nécessaire avant de prendre le décret prévu.

Mme Catherine Deroche, présidente de la commission des affaires sociales. – Dans les domaines de compétences de la commission des affaires sociales, l'application des lois a été affectée par des retards importants liés à la crise sanitaire. L'application de la loi de juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé, dont nous avons souligné l'an dernier les importants retards, a progressé. Mais la loi reste à appliquer sur de nombreux points structurants, comme le numérique en santé ainsi que des questions d'organisation du système de santé qui ont fait l'objet d'habilitations à légiférer par ordonnance. Avec des délais d'habilitation de deux ans, on ne peut pas considérer que cette façon de légiférer fasse gagner du temps.

De la même manière le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2020 reste partiellement appliqué alors que cette catégorie de texte dépasse en général les 90 % d'application à cette période de l'année.

Au-delà de cette remarque générale, je voulais vous interroger sur trois points précis.

La question des compétences et des délégations de tâches est un sujet sensible, en particulier pour les infirmiers qui m'ont saisie à ce sujet. Pourriez-vous m'indiquer le calendrier de parution de l'arrêté fixant la liste des traitements et pathologies concernées par une adaptation possible par les infirmiers en application du décret du 3 février et celui de l'arrêté concernant la réingénierie du diplôme d'aide-soignant qui soulève apparemment quelques inquiétudes ?

Deuxième point : le Premier ministre a annoncé que la loi du 3 juillet 2020 visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer serait mise en œuvre en novembre prochain. Les rapporteurs de la commission des affaires sociales avaient soulevé les lacunes de coordination dans le texte nuisant à une correcte possibilité d'anticipation, pour les pensions liquidées avant le 1^{er} janvier 2022 comme pour l'application outre-mer. Pouvez-vous nous préciser quels sont très exactement les textes à prendre pour la mise en œuvre de cet engagement de porter les retraites agricoles à 85 % du SMIC et comment vous allez traiter cette question des pensions liquidées avant le 1^{er} janvier 2022 et son application outre-mer ?

Par ailleurs, l'article 90 de la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit que l'autorité administrative peut aménager les modalités selon lesquelles des employeurs détachant de manière récurrente des salariés en France peuvent satisfaire certaines de leurs obligations administratives. Toutefois, alors que près de trois ans se sont écoulés, le décret en Conseil d'État qui doit préciser la nature des aménagements susceptibles d'être accordés n'a toujours pas été publié. La publication de ce décret, qui répondrait aux inquiétudes exprimées par les partenaires économiques des entreprises françaises implantées dans les régions frontalières, est-elle envisagée prochainement ?

Enfin, et pour compléter ce qu'a dit Pascale Gruny, nous faisons, au Sénat, et en particulier à la commission des affaires sociales, la chasse aux rapports, en partant du principe que, vu le rendu des rapports, nous préférons contrôler l'action du Gouvernement nous-mêmes et faire les rapports d'information au sein de notre propre commission.

M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques. – Madame la Secrétaire générale, mes chers collègues, je vous prie tout d'abord de bien vouloir excuser l'absence de la présidente Sophie Primas, retenue par une audition ministérielle dans la perspective de l'examen du projet de loi « Climat-résilience ».

Je souhaiterais vous relayer plusieurs questions concrètes sur la problématique des ordonnances à partir d'exemples issus du bilan établi cette année par la commission des affaires économiques.

Tout d'abord, l'ordonnance sur les fermetures de centrales à charbon, prévue par l'article 12 de la loi « Énergie-Climat », doit être ratifiée dans le cadre de l'article 18 *ter* du projet de loi « Climat-Résilience ». Or, il était prévu que cette ordonnance fasse l'objet d'une présentation devant les commissions des affaires économiques du Sénat et de l'Assemblée nationale. Comment justifier que le Gouvernement en demande la ratification sans avoir procédé formellement à sa présentation devant le Parlement ?

Deuxième exemple : trois ordonnances – sur la réécriture du code de la construction, prévue par l'article 12 de la loi Énergie-Climat, ainsi que le

règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat et le règlement sur la préparation aux risques dans le secteur de l'énergie, prévues par l'article 39 de la même loi – ne seront pas prises, selon les éléments d'information indiqués par l'administration. Comment mieux anticiper, à l'avenir, afin d'éviter que le Gouvernement ne demande au Parlement d'adopter des habilitations à légiférer par ordonnance qu'il n'utilise pas *in fine* ?

Troisième exemple : l'ordonnance du 17 février 2021 sur l'hydrogène, prise en application de l'article 52 de la loi Énergie-Climat, va bien au-delà de son champ initial puisqu'elle abroge plusieurs dispositions du code de l'énergie, par exemple sur les garanties d'origine du biogaz ou l'application du bilan carbone à la sélection des projets d'énergies renouvelables. Comment expliquer que le Gouvernement aille ainsi au-delà du champ pourtant limpide de l'habilitation à légiférer par ordonnance adoptée par le législateur ?

Quatrième exemple, dans le même registre, l'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole, prévue par l'article 11 de la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (EGalim), a fait l'objet d'un contentieux devant le Conseil d'État pour non-respect du champ de l'habilitation. Elle soumettait les coopératives au mécanisme des prix abusivement bas, non pas sur le fondement de l'habilitation de l'article 11 de la loi, qui listait strictement le champ d'habilitation de l'ordonnance sur les coopératives, mais sur celui de l'habilitation de l'article 17 qui prévoyait une mesure « balai ». Les rapporteurs du Sénat comme de l'Assemblée nationale avaient dénoncé ce point, qui revenait à sortir formellement du périmètre circonscrit du champ de l'habilitation. Le Conseil d'État leur a donné raison en annulant la partie de l'ordonnance incriminée, décision suffisamment rare pour être soulignée. Elle démontre l'importance de la vigilance des parlementaires au suivi des ordonnances. Ne faudrait-il pas, dès lors, prévoir un mécanisme *ad hoc* afin de véritablement associer les commissions parlementaires concernées à la procédure d'élaboration des ordonnances et en particulier au contrôle du bon respect du champ d'habilitation ? Pourquoi ne pas confier ce contrôle aux commissions et ériger le juge constitutionnel en juge d'appel en cas de désaccord entre Gouvernement et les commissions concernées ?

M. Cédric Perrin, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées. – Madame le Président, Madame la Secrétaire Générale, mes chers collègues, je souhaite tout d'abord excuser le Président Cambon qui n'a pu être présent à cette audition en raison de l'examen en séance publique du projet de loi au relatif développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, en ce moment-même. Mon intervention comportera deux volets : le traditionnel point sur l'application des lois et un point de préoccupation qui lui est lié.

La session 2019-2020 n'a vu la promulgation d'aucune loi dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères et de la défense, au-delà des 14 projets de lois de ratification de conventions ou d'accords internationaux. Notre commission suit toujours trois lois adoptées au cours des sessions précédentes. Celles-ci présentent des taux d'application élevés ; 92 %, pour la loi de programmation militaire (LPM) du 13 juillet 2018 pour les années 2019 à 2025 et 83 % pour la loi du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État et la LPM de 2009 pour les années 2009 à 2014.

Sur les deux LPM évoquées, nous n'attendons plus au total que trois arrêtés d'importance variable. Deux d'entre eux ne seront pas pris avant la promulgation de la loi émanant de la proposition de loi pour une sécurité globale, qui a reformulé un article de la LPM de 2018 qui introduisait une ambiguïté concernant l'usage, par les militaires engagés en opération intérieure, des moyens techniques d'immobilisation des moyens de transport.

S'agissant de la loi de 2010 relative à l'action extérieure de l'État, nous regrettons à nouveau que le décret relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger n'ait pas été pris. Un échange avec le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a permis de comprendre pourquoi ce décret n'a pas été publié : 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. Ce n'est guère satisfaisant. Il serait utile qu'une solution soit enfin trouvée pour que le décret soit enfin adopté.

J'en viens à notre sujet de préoccupation : le sort qui a été réservé à une disposition très importante de la loi de programmation militaire de juillet 2018. Il s'agit des conditions d'achat fixées par son article 44. Madame la Secrétaire générale, le législateur a exprimé son intention, en votant des dispositions permettant de lever les pesanteurs dans les procédures d'achat du ministère des armées. Après promulgation de la loi, ces dispositions, auxquelles la direction des affaires juridiques du ministère des armées s'est toujours opposée, ont été tout simplement effacées à l'occasion d'une codification. C'est un mépris total de la volonté du législateur, et c'est bien

sûr tout à fait contraire aux principes de la codification à droit constant. Je parle à l'ancienne secrétaire générale de la défense et de la sécurité nationale que vous êtes : cela a aussi des conséquences non négligeables en matière de sécurité.

Au-delà du décompte des textes réglementaires pris pour l'application des lois, appliquer les lois c'est d'abord ne pas revenir en chambre sur la volonté du législateur. Cet incident est révélateur du peu de cas fait des travaux parlementaires. Je tenais à vous alerter sur ce sujet, sur lequel notre commission restera mobilisée, tant le point est important pour les militaires et tant il est évoqué quasiment quotidiennement.

M. Jacques Gersperrin, en remplacement de M. Laurent Lafon, président de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication. - Madame la secrétaire générale du gouvernement, permettez-moi tout d'abord d'excuser Laurent Lafon, qui reçoit Roselyne Bachelot en commission de la culture.

Au cours de la session 2019-2020, l'activité législative de la commission de la culture a été directement affectée par la dégradation de la situation sanitaire. Le parcours législatif du projet de loi relatif à la communication audiovisuelle, qui devait notamment réformer la gouvernance de l'audiovisuel public, a été brutalement interrompu quelques jours seulement après son adoption par nos homologues de l'Assemblée nationale.

En dépit des vicissitudes associées à la Covid-19, deux lois examinées par la commission ont été néanmoins promulguées au cours de cette session si particulière.

Le bilan de leur application est à ce jour nuancé. D'une part, la loi relative à la création du Centre national de la musique est intégralement applicable. Et c'est tant mieux, compte tenu du rôle essentiel joué par ce nouvel établissement public en matière de soutien à l'ensemble des acteurs de la filière musicale au cours des mois écoulés.

En revanche, toutes les dispositions réglementaires prévues par la loi relative à la modernisation de la distribution de la presse n'ont pas encore été prises. Le taux d'application de cette loi demeure limité à 63 %, ce qui s'avère largement insuffisant compte tenu des enjeux structurants associés à la distribution de la presse dans notre pays.

S'agissant des lois promulguées avant la session 2019-2020, je me félicite de la décision du gouvernement de réduire le stock de mesures réglementaires non publiées. Dans certaines circonstances, mieux vaut tard que jamais !

Pas moins de 14 mesures d'application de lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2019 ont ainsi été prises au cours de l'année écoulée, complétant le dispositif réglementaire de lois aussi importantes que celles « pour une

école de la confiance », « pour la conservation et la restauration de la cathédrale Notre Dame de Paris et instituant une souscription nationale à cet effet » ou « relative à la création de l'Agence nationale du sport et à diverses dispositions relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 ».

Au-delà de ce *satisfecit*, je souhaiterais vous interroger, Madame la secrétaire générale, sur trois points.

Tout d'abord, je tiens à souligner que les articles 30 et 31 de la loi pour une école de la confiance prévoient un renforcement de la coopération entre les services médico-sociaux et les établissements scolaires, ainsi qu'un dispositif intégré. En juin 2020, le ministère de l'éducation nationale indiquait que des premières réunions avaient eu lieu à ce sujet, en lien avec la direction générale de la cohésion sociale du ministère de la santé. Toutefois, les travaux ont été arrêtés en raison du confinement du printemps dernier. Pouvez-vous nous indiquer à quelle date ces travaux doivent reprendre et nous préciser où en sont les réflexions du gouvernement sur les textes d'application de ces deux articles ?

Par ailleurs, je tiens à rappeler que les articles 55 et 60 de cette loi habilitaient le Gouvernement à prendre des ordonnances visant à modifier, avant le 26 juillet 2020, l'organisation, le fonctionnement et les attributions des conseils académiques et départementaux de l'éducation nationale d'une part, et à réviser, avant le 26 janvier 2021, les dispositions législatives du code de l'éducation particulières à l'outre-mer d'autre part. Je constate que la publication de ces textes se fait toujours attendre près de deux ans après la promulgation de la loi. Ces ordonnances seront-elles publiées et quand ?

Enfin, ma troisième question porte sur l'application d'une mesure prévue par un texte relevant de la compétence de mon collègue de la commission des finances. L'article 276 de la loi de finances pour 2019 prévoyait en effet que le Gouvernement remette au Parlement, avant le 1^{er} juin 2019, un rapport sur la réforme de la contribution à l'audiovisuel public – que l'on appelait autrefois la redevance audiovisuelle – dans la perspective de la disparition de la taxe d'habitation qui sert de support à son recouvrement. Or ce rapport n'a toujours pas été remis au Parlement malgré des demandes récurrentes et l'engagement du précédent ministre de la culture de nous le transmettre. Quand ce rapport sera-t-il rendu public ?

M. Claude Raynal, président de la commission des finances. – L'exercice du suivi de l'application des lois par la commission des finances est particulier, puisque la loi de finances initiale pour 2020 prévoyait à elle seule 125 mesures d'application, soit les trois quarts des mesures suivies par notre commission, le quart restant relevant des trois premières lois de finances rectificatives pour 2020 adoptées dans le contexte de la crise sanitaire.

Le taux de mise en application globale baisse, avec 76 % de mesures prises cette année, contre 88 % l'an dernier. Ce taux résulte en partie du fait qu'un grand nombre d'arrêtés n'ont pas été pris : si 93 % des décrets prévus par la loi de finances pour 2020 l'ont été, ce n'est le cas que de 60 % des arrêtés. Un meilleur suivi de la publication des arrêtés me semble indispensable. À peine un peu plus de la moitié des textes réglementaires ont par ailleurs été publiés avant le délai de six mois.

Le tableau n'est cependant pas négatif puisque les deux premières lois de finances rectificatives pour 2020, qui concernaient les mesures urgentes à destination des entreprises et des ménages, ont été totalement et rapidement appliquées. Les mesures restant à prendre concernent la loi de finances initiale et la troisième loi de finances rectificative pour 2020.

Je souhaite donc vous interroger sur les mesures d'application de ces lois qui devraient encore être prises.

Il s'agit tout d'abord de l'article 147 de la loi de finances pour 2020 qui porte l'essentiel des mesures de transposition du paquet TVA sur le commerce électronique. Dans le contexte de crise sanitaire, la Commission européenne a permis de reporter l'entrée en vigueur des mesures au 1^{er} juillet 2021. Cependant, le décret et l'arrêté prévus n'ont toujours pas été pris, ce qui limite la capacité des acteurs à anticiper l'entrée en vigueur d'une réforme très importante. Quand ces mesures pourront-elles être publiées, selon vous ?

Il s'agit ensuite des mesures de soutien en faveur des médias adoptées dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2020. Celle relative au crédit d'impôt au titre du premier abonnement à une publication ou à un service de presse en ligne vient d'être publiée à la suite du « feu vert » européen, mais celle relative à l'investissement dans les programmes et la création audiovisuels n'a fait l'objet d'aucune application. Ces mesures sont pourtant attendues. Où en sont les négociations avec la Commission européenne sur ce point ?

Par ailleurs, un arrêté doit fixer les conditions d'application de l'article 66 de la troisième loi de finances rectificative pour 2020, lequel oblige certaines entreprises dans lesquelles l'État détient une participation à tenir des engagements climatiques. Cet article avait pour objectif d'apporter une réponse aux débats entourant la conditionnalité des prises de participations par l'État actionnaire. Or, l'arrêté n'a toujours pas été pris, l'administration mettant en avant certaines difficultés – que l'on peut entendre – en particulier pour passer d'un budget carbone établi par secteur à une trajectoire individuelle par entreprise. Alors que le Sénat va bientôt débattre du projet de loi « Climat et résilience », ne pensez-vous pas que des dispositions d'ores et déjà votées sur les engagements climatiques des entreprises à capitaux publics devraient être rapidement mises en œuvre ?

Concernant les textes adoptés précédemment, je relèverai enfin que des décrets en Conseil d'État sont toujours attendus pour permettre l'application des articles de la loi relative à la lutte contre la fraude qui octroient aux agents des douanes et aux agents des impôts un droit de communication des données de connexion pour les besoins des enquêtes portant sur les délits douaniers et fiscaux les plus graves. Là aussi, donner une priorité à la publication de ces textes me semble indispensable.

Je passe sur la chasse aux rapports : celle-ci a déjà été évoquée.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – C'est en effet une chasse constante au Sénat.

Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission des lois. – Je vous prie tout d'abord d'excuser le président François-Noël Buffet, qui se trouve en commission mixte paritaire pour le projet de loi confortant les principes de la République.

Je me permets un petit aparté très court pour rebondir sur les propos que vous avez tenus au sujet des agents de l'État qui ont continué le travail pendant cette crise sanitaire. En étant très investie dans le milieu de la fonction publique, je voudrais aussi y associer tous les agents de la fonction publique territoriale et celle de l'État qui, pendant toute la crise, ont pu maintenir un service au public de grande qualité.

Madame la secrétaire générale, alors qu'il appartient au Gouvernement de mettre en œuvre, par les mesures réglementaires appropriées, la volonté des représentants de la Nation exprimée par la loi, la commission des lois constate, sur un plan statistique, que le quart des mesures d'application prévues par les textes qu'elle a examinés au fond pendant la session 2019-2020 n'est toujours pas pris. Cette situation est d'autant plus marquante que notre commission a examiné 23 textes, soit 53 % des 43 lois promulguées au cours de la période, hors ratification de conventions internationales.

Ce taux d'application des lois ne préjuge pas de la qualité des mesures prises et ne tient pas compte des mesures facultatives dont nous savons qu'elles ont été cette année particulièrement nombreuses en raison de l'état d'urgence sanitaire. Huit mois seulement après votre arrivée, dans un contexte objectivement difficile, je ne souhaite donc pas surinterpréter cette donnée tout en formulant le souhait que notre échange soit constructif. J'ai noté dans votre propos liminaire que vous n'êtes pas dans le registre du *satisfecit*, comme on pouvait l'entendre précédemment. Je compte sur nos échanges pour progresser ensemble.

Je me contenterai aujourd'hui d'attirer en premier lieu l'attention du SGG sur deux lois qui demeureraient au 31 mars entièrement inapplicables parmi les 23 relevant de la compétence de la commission des lois. Il s'agit d'une part de la loi du 3 juillet 2020 visant à créer le statut de citoyen

sauveteur, lutter contre l'arrêt cardiaque et sensibiliser aux gestes qui sauvent et, d'autre part, de la loi du 24 juillet 2020 visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels frauduleux. Plus de huit mois après l'entrée en vigueur de ces deux lois, aucun des décrets obligatoires prévus dans ces deux textes, pourtant issus de propositions de loi déposées par des députés membres de groupes soutenant le gouvernement, n'avait été pris à l'issue des délais impartis.

Ainsi, le Gouvernement n'a pas jugé utile de prendre dans ces délais le décret d'application de la disposition législative qui rend obligatoire, pour les salariés, une sensibilisation aux gestes qui sauvent, ni le décret précisant les modalités de tacite reconduction de l'inscription à la liste d'opposition au démarchage téléphonique, qui pourrait faciliter la vie des consommateurs, aujourd'hui contraints de renouveler leur inscription tous les trois ans. Pouvez-vous nous donner des éléments d'information sur les raisons de ces retards ?

Ensuite, j'attire votre attention sur une réalité à propos de laquelle la commission des lois du Sénat est particulièrement vigilante depuis quatre ans, et je rejoins ici les propos de Madame le président : la tendance de plus en plus forte des gouvernements successifs à recourir aux ordonnances plutôt qu'à la navette législative ordinaire. Cela nous préoccupe de plus en plus.

Rappelons que de 2012 à 2018, si l'on fait exception des lois mentionnées à l'article 53 de la Constitution, visant à la ratification d'un traité, davantage d'ordonnances que de lois ont été adoptées (346 lois votées contre 350 ordonnances publiées). L'urgence sanitaire n'a fait depuis qu'accentuer cette tendance : sur l'année parlementaire 2019-2020, parmi les 23 lois promulguées examinées au fond par la commission des lois, trois lois habilitaient le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance, conférant au Gouvernement un total de 66 habilitations, dont 59 ont été utilisées, donnant lieu à la publication de 74 ordonnances.

L'argument, généralement soulevé, selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps et de contribuer à une forme d'efficacité, se heurte en tout cas à ce que nous constatons depuis deux ans : non seulement le recours massif aux ordonnances peut être une source d'insécurité juridique - je pourrais multiplier les exemples d'ordonnances modifiées à de multiples reprises qui se traduisent par le désarroi des acteurs concernés et constituent tout sauf un gage de qualité - mais, de surcroît, la période se caractérise par une réduction particulièrement forte des délais imposés au Parlement pour se prononcer. On nous demande d'aller toujours plus vite ! Ainsi, à trois reprises, la navette parlementaire sur des projets de loi s'est déroulée en moins de huit jours, et à sept reprises en moins de 35 jours, démontrant la capacité du Sénat et de l'Assemblée nationale de 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. En moyenne, la navette parlementaire sur les 12 projets de loi examinés au fond par la commission des lois en 2019-2020 s'est achevée en 56 jours au total. Cette statistique est plus parlante encore si l'on se focalise sur les sept projets de loi consécutifs à la situation sanitaire, examinés en 2019-2020, qui l'ont été en 18 jours en moyenne. Il n'en résulte pas moins que ce raccourcissement des délais de la procédure parlementaire ne saurait se généraliser, la qualité de la loi nécessitant, quoi qu'on en dise, un délai d'examen suffisant pour mener à bien des travaux préparatoires permettant d'éclairer au mieux les parlementaires sur les effets induits par les réformes proposées au vote des représentants de la Nation.

Alors permettez-moi de faire passer un message après que mes collègues des autres commissions se sont exprimés : le contrôle de la bonne application des lois n'a d'intérêt que si le processus d'élaboration de la loi n'est pas contourné dans de si vastes proportions.

Enfin, la commission des lois vous fait part de son vif regret quant au fait que la loi du 30 juillet 2020 visant à protéger les victimes de violences conjugales n'est toujours pas pleinement applicable. Notre déception est à la hauteur de l'importance de l'objet de la loi- je pense que vous êtes sur le même registre que nous. En particulier, le décret prévu à l'article 23 concernant l'accès des mineurs aux sites pornographiques n'est toujours pas publié. Le 2 avril dernier, un projet de décret a certes été notifié à la Commission européenne, en application d'une directive. Cette procédure de notification doit permettre à l'ensemble des parties prenantes de présenter leurs observations et à la Commission de vérifier la compatibilité du projet de décret avec le droit européen, notamment en ce qui concerne le fonctionnement du marché unique. Elle ouvre un délai de trois mois pendant lequel la France ne peut adopter définitivement le décret. Sans rentrer dans le fond même du projet de décret, pourquoi le Gouvernement a-t-il tant attendu pour le transmettre aux autorités européennes ? Comment pallier, à l'avenir, ce qui semble être un manque d'anticipation ?

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Le 4 mars dernier, j'ai présenté un rapport sur le suivi des résolutions européennes qui traduit notre attachement, y compris dans le domaine des affaires européennes, au contrôle des suites données à nos travaux. Ce rapport démontre une nouvelle fois la réelle influence du Sénat à Bruxelles. Je tiens à mentionner que, cette année encore, le Sénat français figure parmi les dix assemblées parlementaires les plus actives parmi les 39 que compte l'UE, pour ce qui concerne le dialogue politique avec la Commission européenne.

Au cours de la session 2019-2020, la commission des affaires européennes a été saisie de 852 textes européens au titre de l'article 88-4 de la Constitution. Elle en a examiné directement 202, ou bien en procédure

écrite, ou bien directement lors de ses réunions. 17 résolutions européennes ont été adoptées par le Sénat. Dans environ 83 % des cas, les positions exprimées par le Sénat dans ces résolutions européennes ont été prises en compte. Cinq résolutions européennes l'ont même été en totalité ou en quasi-totalité dans le texte définitif (règlement ou directive). Cela correspond à 30 % des cas, ce qui est un taux honorable, mais dix-sept points en dessous de celui de l'année dernière.

Parmi ces résolutions qui ont été satisfaites, je peux citer la volonté de garantir, au sein de la politique agricole commune (PAC), le système d'autorisation préalable de plantation viticole jusqu'en 2050 : la France a obtenu que le système d'autorisation préalable de plantation viticole soit prolongé à long terme, mais sans doute seulement jusqu'en 2045.

Par ailleurs, neuf résolutions européennes, soit dans 53 % des cas, ont été suivies partiellement, en général en raison de divisions au Conseil ayant conduit à des compromis éloignés des positions sénatoriales.

Je peux ainsi mentionner le cadre financier pluriannuel (CFP) 2021-2027 de l'UE et le plan de relance européen. Le Gouvernement fait valoir que la PAC sort finalement renforcée sur cette période, avec une enveloppe en augmentation de 1,5 % en valeur par rapport à la période 2014-2020. Le montant des aides consacrées au développement rural est certes en hausse, à 11,4 milliards d'euros, mais celui des aides directes diminue. Les autorités françaises disent également s'être attachées à défendre les montants initialement proposés par la Commission pour le Fonds européen de défense et le programme spatial, mais les négociations n'ont pas permis d'atteindre les objectifs initiaux. Par ailleurs, la suppression des rabais, régulièrement réclamée par le Sénat, qui figurait parmi nos objectifs et ceux des autorités françaises, n'a pas abouti au cours des négociations : c'est à déplorer.

Dans seulement trois cas, le Sénat n'a pas du tout obtenu gain de cause. Ces résolutions portaient sur la pérennité des compagnies aériennes immatriculées dans l'Union, le renforcement des mesures exceptionnelles de la PAC pour faire face aux conséquences de la pandémie de Covid-19 et le régime de protection du loup.

J'ajoute que sur la période concernée par le rapport, notre commission n'a pas émis d'observations sur d'éventuelles surtranspositions de nos obligations européennes, comme nous y autorise, depuis juin 2019, le Règlement du Sénat. Nous restons vigilants sur ce point, et ce d'autant plus que nous avons presque tous évoqué le point que je vais aborder.

Nous sommes également préoccupés par le recours croissant aux ordonnances pour transposer nos obligations européennes. À l'initiative du Président Larcher et dans le prolongement des travaux du groupe de travail présidé par notre collègue Pascale Gruny, le Règlement du Sénat sera prochainement adapté pour permettre le suivi des ordonnances. À ce sujet, la commission des affaires européennes serait très intéressée que l'outil de

suivi en ligne mis en place à cet effet soit enrichi d'une mention indiquant dans quelle mesure les ordonnances listées contribuent à la transposition et à la mise en œuvre de nos obligations européennes. Notre commission pourrait ainsi exercer sa mission d'alerte sur les surtranspositions également sur les ordonnances prises par le Gouvernement et souvent ratifiées trop discrètement ou tacitement.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – Je reprends la parole pour vous soumettre les éléments que M. Longeot, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, m'a transmis.

Madame la secrétaire générale, les travaux relatifs à l'application des lois ont été particulièrement importants pour notre commission en cette année 2021. Pour cause, deux des lois les plus volumineuses du quinquennat sont entrées, ces derniers mois, dans leur pleine phase d'application : la « LOM », loi d'orientation des mobilités, du 24 décembre 2019 et la loi du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire – dite loi « AGEC ». L'implication de notre commission dans l'élaboration de ces textes, auxquels elle a très largement contribué, exige un suivi particulièrement attentif et vigilant de leur application, afin que l'ambition du législateur soit pleinement et fidèlement retranscrite par le pouvoir réglementaire.

Au terme de ces travaux de contrôle, notre commission déplore d'importants retards dans la mise en œuvre de lois, dont l'examen parlementaire a pourtant été mené à vitesse soutenue. On ne peut que constater un écart entre l'urgence imposée au législateur par le Gouvernement et les délais laissés à l'administration pour appliquer ces mêmes lois...

Ainsi, au 31 mars 2021, le taux d'application de la LOM était de seulement 61 % ; celui de la loi AGEC de 65 %. Concernant la seconde loi, le ministère de la transition écologique s'était pourtant engagé, à l'occasion du comité interministériel de l'application des lois qui s'est tenu en septembre 2020, à publier l'ensemble des décrets avant la fin de l'année 2020 s'agissant des mesures déjà actives ou qui devaient l'être prochainement. Force est de constater que cet engagement n'a pas été tenu.

Le Gouvernement justifie ce retard par diverses considérations liées à la crise sanitaire : gestion de la crise, agents touchés par la Covid-19 ou moins disponibles du fait du confinement, moindre disponibilité des parties prenantes nécessitant d'allonger les concertations, nécessités de prendre en compte les conséquences de la crise sanitaire sur les personnes concernées par les mesures d'application, gel des consultations publiques... Ces considérations, aussi légitimes qu'elles soient, ne peuvent cependant excuser un tel retard. Le Gouvernement s'engage-t-il à publier en priorité l'ensemble

des mesures d'application pour les dispositions législatives déjà actives ? Si oui, à quelle échéance ?

Permettez-moi de focaliser votre attention sur deux mesures d'application de ces lois.

Sur la LOM, pourriez-vous nous indiquer si le Gouvernement compte utiliser l'habilitation inscrite à l'article 83, afin de définir les conditions de la prise en charge par l'employeur des frais de transport ? Il nous a été indiqué que le Gouvernement évaluerait l'opportunité d'y recourir en fonction des résultats du baromètre du forfait mobilités durables, qui ont été publiés il y a quelques semaines. Pour la LOM, nous constatons que plusieurs habilitations n'ont pas été utilisées par le Gouvernement, ce qui illustre la tendance au recours excessif à l'article 38 de la Constitution. Quant aux ordonnances qui ont été publiées, pouvez-vous nous indiquer si leur ratification sera inscrite à l'ordre du jour ?

Sur la loi AGEC, nous aimerions évoquer un décret d'application de l'article 35, visant à lutter contre le gaspillage non-alimentaire. Cet article prévoit que des conventions définissent les conditions dans lesquelles les donateurs de biens invendus non-alimentaires contribuent aux frais de stockage des structures bénéficiaires. Or le décret d'application ne prévoit pas l'obligation, pour l'entreprise donatrice, de contribuer aux frais de stockage des produits donnés. Le décret, à tout le moins contraire à l'esprit de la loi AGEC, est ainsi susceptible d'accroître le refus de don et d'augmenter en conséquence la part de recyclage des invendus au détriment de leur réemploi. Un recours gracieux a été formulé par plusieurs associations auprès du Premier ministre. Une suite favorable sera-t-elle donnée à ce recours ?

Madame la secrétaire générale, les questions sont nombreuses. Je me doute que vous ne pourrez pas apporter de réponse à toutes celles qui vous ont été posées, mais je suis certaine que vous le ferez après, ou au moment du débat en séance publique. Il est important que chacun puisse avoir des réponses.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. - Il est en effet probable que je doive utiliser certains jokers, mais j'essaierai de vous apporter des réponses avant même le débat en séance publique.

De façon générale, je ne suis pas surprise de l'attention que vous portez au recours accru aux ordonnances. Je trouve en revanche - et je pense que cela appellera des travaux de notre part - très intéressants les éléments statistiques que vous avez produits pour avoir un peu de recul historique et identifier une tendance très lourde. Probablement que cette année, avec un recours aux ordonnances en mars, juin et novembre, n'est pas tout à fait représentative de cette tendance, dans la mesure où il s'agissait de la reconduction de décisions prises en mars. 91 ordonnances ont été prises dans le champ de la crise sanitaire ; elles ne concernaient pas 91 sujets, mais à

chaque fois une trentaine, avec des prolongations successives. Cela ne change pas la tendance de fond. Je comprends parfaitement que cela puisse vous inquiéter. Je ne saurais toutefois pas répondre complètement à votre préoccupation. Cela dit, nous essayons de veiller – et nous sommes parfaitement aiguillonnés sur ce sujet par le Conseil d'État et le Conseil constitutionnel – au fait que, lorsqu'il y a des habilitations, elles doivent être les plus précises possibles dans l'objectif poursuivi. Même si le Conseil constitutionnel n'impose pas que l'on connaisse exactement la teneur de l'ordonnance qui va être prise, nous essayons de restreindre et circonscrire le champ d'habilitation. Il arrive que le Conseil d'État rattrape des choses au contentieux lorsque le champ d'habilitation a été étiré à l'excès. J'y reviendrai à l'occasion des réponses précises que je fournirai. Je crois par exemple qu'il y a eu une incompréhension sur l'ordonnance hydrogène. Je transmettrai en tout cas votre préoccupation, et j'intègre ce message fort que vous m'avez tous passé et qu'il nous faut recevoir collectivement.

Sur les délais et l'urgence, je crois que ce besoin de revenir à une forme de droit commun nous touche tous. Il est normal que la crise sanitaire ait conduit à de l'exceptionnel et du dérogatoire, et qu'on ait tous subi des formes d'urgence puisque l'on avait besoin de répondre à des situations qui, elles-mêmes, étaient urgentes. On souhaite tous revenir à la vie normale : il faudra aussi que ce soit le cas pour la production normative. Il ne faut pas s'habituer à être dans des mécanismes d'urgence, où l'on s'apercevrait que l'on parvient finalement à s'adapter. C'est le cas pour le Parlement, pour les ministères, les directions des affaires juridiques et les directions productrices de normes. C'est aussi le cas pour le Conseil d'État qui se plaint beaucoup d'être à ce point sollicité. Je crois que cette chaîne normative et, *a fortiori*, les principaux intéressés que sont les parlementaires, ont raison d'insister sur le besoin de ne pas s'habituer à cette forme de dégradation. Je ne suis pas sûre de disposer de tous les leviers qu'il faut pour cela, mais je plaide fortement pour que l'on soit capable de revenir à une situation où l'on prend le temps de faire correctement les choses. Sinon, il advient ce que vous dites, Mme le président, sur l'inflation normative qui rend le droit illisible, incompréhensible, et nous épuise. On fait gonfler le ballon, mais quand il faut y revenir, on se rend compte que c'est au niveau législatif : il faut donc recourir à la loi. C'est exponentiel ! Je ne réponds pas vraiment mais je suis parfaitement consciente de ces éléments.

Je suis également consciente – cela me désole pour le taux de mars, mais je suis rassurée de pouvoir vous donner des éléments – de l'écart de taux entre les lois issues des projets de loi et des propositions de loi. Il est important et je comprends que cela vous inquiète : il y a près de 20 points d'écart. Certains décrets vont être publiés rapidement pour rétablir un certain équilibre.

Je souhaite aussi vous dire que, si on était à 73 % fin mars, nous sommes désormais à 78 %. J'ai dit que pour la session, 520 mesures devaient

être prises. Il en reste 113 à prendre, et nous avons l'espoir d'en avoir publié 58 d'ici fin juin. D'ici à l'été, nous aurons rattrapé un taux d'application plus proche de ce que vous attendez légitimement.

J'en viens aux questions plus précises. Nous vous ferons une réponse écrite pour celle auxquelles je n'ai pas encore de réponse.

Pour les compétences et délégations de tâches, le ministère des solidarités et de la santé nous a dit que l'arrêté qui fixe cette liste des traitements et pathologies qui sont concernés par l'adaptation possible par les infirmiers a été préparé. Il est en attente de l'avis de la Haute autorité de santé (HAS) qui doit être consultée sur cet arrêté. Il est plutôt en bonne voie. Le projet d'arrêté concernant la réingénierie du diplôme d'aide-soignant a été présenté au Conseil national de l'évaluation des normes (CNEN) le 6 mai dernier et il devrait donc être publié la semaine prochaine.

Sur la revalorisation des pensions de retraites agricoles, un décret simple d'application de la loi a fait l'objet d'un arbitrage le 8 avril et il est en consultation auprès de la Caisse nationale de solidarité et d'autonomie (CNSA). Sa publication devrait avoir lieu en mai. Le décret qui permettra l'entrée en vigueur du complément différentiel est, comme vous l'avez relevé, un peu subtil : l'entrée en vigueur pour la métropole est prévue au 1^{er} janvier 2022 au plus tard, mais un décret pouvait anticiper cette entrée en vigueur, ce qui n'est pas le cas pour l'outre-mer. Je ne peux dire autre chose sinon que, dès lors qu'il s'agit d'une mesure favorable à ses destinataires, le Gouvernement s'autorise à prendre le risque d'une petite rétroactivité. Le texte, pour l'outre-mer, laisse penser que la date est fixée au 1^{er} janvier et pas avant, mais un alignement avec la métropole conduit à ce que le décret qui a été préparé, et qui est en bonne voie, anticipe un peu sur l'entrée en vigueur et permette ce complément différentiel, y compris pour l'outre-mer, dès novembre.

S'agissant de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, l'article évoqué concerne les aménagements qui peuvent être accordés par le directeur régional de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités en matière de formalités de détachement international de salariés en France. Il vise à traiter le cas d'entreprises transfrontalières qui détachent de façon régulière des salariés en France. Le projet de décret était prêt, mais les discussions étaient en cours avec les pays partenaires. Ces échanges portaient notamment sur les clauses de réciprocité. Le décret d'application ne pourra paraître que lorsque ces différents points auront été réglés.

J'en viens aux questions de la commission des affaires économiques. Sur la fermeture des centrales à charbon, je vais m'empresse de transmettre le message sur la nécessité de remplir l'obligation prévue par la loi de présenter, devant les commissions compétentes, cette ordonnance. En revanche, si je comprends qu'il paraisse logique de ne déposer le projet de

loi de ratification qu'une fois cette présentation effectuée, il se trouve que cela s'est fait dans l'autre sens mais cela était nécessaire pour éviter la caducité. Le message selon lequel cette présentation doit être assurée sera évidemment passé.

Vous avez posé la question de trois ordonnances : l'une portant sur la réécriture du code de la construction et deux autres qui étaient des éléments de prise en compte de dispositions de règlements européens. Les habilitations prévues par l'article 39 de la loi Énergie-Climat étaient des dispositions de précaution par rapport au besoin éventuel de prendre en compte des mesures d'adaptation liées à ces règlements européens ; les travaux conduits ont montré que ce n'était pas nécessaire et que l'application directe des règlements ne justifiait pas l'usage de ces habilitations.

Au demeurant, durant la préparation de cette audition, je me suis rendu compte que dans les rares cas où le Gouvernement demande des habilitations et ne les utilise pas (7 % sur toute la législature), il arrive assez régulièrement que ce soit dans des cas de figure de transposition ou d'adaptation du droit national compte tenu d'exigences du droit de l'Union. Ainsi, pour répondre à des obligations de transposition rapides, on se donne, par précaution, une habilitation, et parfois on utilise un véhicule plus rapide pour insérer la disposition. C'est une des raisons qui expliquent que certaines habilitations ne sont pas utilisées. C'est ici le cas d'espèce.

En ce qui concerne l'article 15 de cette loi, relatif au diagnostic de performance énergétique, j'ai compris qu'il prévoyait une combinaison de la définition de la performance énergétique, qui devait mêler un indicateur en énergie primaire et un indicateur en gaz à effet de serre. Cette réflexion a donné lieu à une concertation en décembre 2020. Les acteurs du secteur concerné se sont montrés majoritairement favorables au maintien du critère de l'énergie primaire, et défavorables à l'introduction d'un critère d'énergie finale. L'ordonnance qui aurait permis d'introduire cette idée de prise en compte de l'énergie finale n'a donc pas été retenue. C'est la prise en compte des discussions avec les parties prenantes qui a conduit à ce choix. Le projet de loi Climat-Résilience, à son article 45, comporte une habilitation prévue pour toiler et ne pas garder un appel à un critère énergétique non souhaité par les acteurs.

L'ordonnance hydrogène a été publiée le 17 février dernier. Je comprends de la question que la présidente Primas considérait qu'elle était sortie du champ de l'habilitation et, notamment, qu'elle avait abrogé des dispositions du code de l'énergie. Elle avait relevé le fait que l'on fasse disparaître les garanties d'origine sur le biogaz mais, en réalité, et sous votre contrôle - et nous vérifierons -, c'est un regroupement de l'hydrogène et du biogaz dans des dispositions communes. Effectivement, un article de l'ordonnance écrase les dispositions du code de l'énergie relatives au biogaz, mais simplement car le biogaz et l'hydrogène sont traités par une autre disposition dans un autre article de l'ordonnance. Je crois qu'il n'y a pas de

disparition indue, du fait de cette ordonnance. D'ailleurs, il n'y a jamais eu de sujet devant le Conseil d'État sur le respect du champ de l'habilitation. Je pourrai vérifier de façon plus précise, mais il me semble qu'il s'agit juste d'une lecture combinée de deux articles de l'ordonnance qui aurait pu laisser croire que l'on écrasait quelque chose que l'on réinstaurait en fait dans un autre article.

M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques. – De par ces exemples, la question la plus importante dans mon propos, est l'association *ad hoc* des commissions aux rédactions d'ordonnances pour une validation et un travail collaboratif, pour faire en sorte que les textes soient respectés. C'est vraiment la conclusion de mon intervention qu'il faut retenir et sur laquelle nous attendons avec impatience votre position.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Est-ce l'idée que les commissions puissent contrôler le respect du champ de l'habilitation par le Gouvernement et qu'il y ait une forme d'instance d'appel devant le Conseil constitutionnel ?

M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques. – Contrôler, oui, mais aussi participer. Cela permettrait d'éviter les interprétations *a posteriori* et l'impression, quelquefois de ne pas être dans le cadre qui a été déterminé. J'entends ce que vous dites sur l'hydrogène et sur les mesures d'articles qui se combinent. Mais au moment de l'autorisation et de l'habilitation de l'ordonnance, un cadre est débattu et expliqué. Il ne faudrait pas que des effets pervers de combinaison d'articles fassent que, au final, les parlementaires se sentent un peu trompés par l'objectif atteint. S'il y avait une concertation plus forte et un travail collaboratif, je pense qu'on pourrait éviter ces écueils et cette difficulté à autoriser cette pratique.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Je ne sais pas si vous considérez que ce type d'audition est une forme de travail collaboratif, avec les réponses que l'on pourrait vous apporter. En tout cas, j'ai du mal à imaginer que l'on puisse institutionnaliser un mode de contrôle de l'utilisation des habilitations qui mettrait en scène les commissions et utiliser le Conseil constitutionnel comme une forme d'instance d'appel. Cela paraît difficile au regard du régime des ordonnances défini dans la Constitution. En revanche – et je crois que vous l'avez tous suffisamment souligné pour que cela allume une vraie alerte du côté du Gouvernement –, je suis d'accord pour veiller à ce que chaque audition ou échange technique soit l'occasion de nous rappeler que, si l'obligation constitutionnelle est bien de circonscrire la finalité de l'ordonnance, il nous faut en tirer des conséquences claires.

Ce que j'ai dit sur l'ordonnance hydrogène n'est pas une entourloupe. C'est vraiment un sujet légistique. Mais il faut que l'on puisse

expliquer des choix, y compris légistiques, qui donnent le sentiment que l'on est à côté de la volonté parlementaire.

Je ne réponds pas vraiment à votre question car je crois que le jeu institutionnel est calé et qu'il est difficile à changer. En revanche, j'entends que l'on puisse s'organiser pour être à votre disposition pour répondre davantage ou plus fréquemment et, si cela est imaginable et sans surcharger mes équipes, pour que l'on se fasse le relais d'un besoin d'informations complémentaire ou plus régulier. Je suis à votre disposition pour réfléchir à la façon dont on pourrait mieux répondre, mais surtout retrouver des proportions et des volumes plus raisonnables.

M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques. – Pour imaginer et compléter mon propos, et avec l'autorisation de Catherine Di Folco, un décret sur le démarchage téléphonique est en cours de rédaction. Nous sommes alertés par des associations et des acteurs sur la direction que prend le décret, alors que nous ne disposons d'aucune information. Il est assez déroutant que les consultations se fassent sur les décrets avec d'autres acteurs, en dehors du Parlement. L'idée est qu'on soit associé et proactif plutôt que mis à l'écart dans le cadre de la rédaction de ces décrets. C'est le sens et l'esprit de mon intervention.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – Madame la secrétaire générale ne peut pas décider d'introduire cette proposition dans le travail que nous menons actuellement. C'est plutôt à nous, entre les commissions et avec le Gouvernement, de dire que nous souhaiterions être plus impliqués dans la rédaction du décret et la vérification du respect de la volonté du législateur.

M. Patrick Chaize, vice-président de la commission des affaires économiques. – Tout à fait. Merci, Madame le président, de cette traduction.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Je ferai un retour écrit sur la préoccupation affichée par la commission des affaires étrangères. J'ai compris qu'à l'occasion d'une recodification, il y aurait eu l'écrasement d'une disposition d'allègement des formalités d'acquisition par les forces armées.

Pour en venir à la commission de la culture, le projet de loi audiovisuel a été « recyclé » dans un nouveau projet de loi qui reprend certaines de ses dispositions importantes. Le projet de décret portant application des articles 30 et 31 de la loi pour une école de la confiance est en phase de consultation obligatoire et devrait être publié d'ici la fin juin.

L'ordonnance sur la refonte des dispositions outre-mer du code de l'éducation est passée en conseil des ministres la semaine dernière et a été publiée dans la foulée. Cela a représenté un travail important : elle comptait 104 articles. Comme toujours, et c'est normal, l'outre-mer, avec ses spécificités, a donné lieu à de gros travaux, notamment le sujet compliqué de

la répartition des compétences entre l'État et les collectivités pour celles du Pacifique. Ce travail a été conduit à son terme.

Vous m'avez interrogée sur l'habilitation prévue à l'article 55 de la loi : il s'agit de la substitution d'une instance de niveau régional - le conseil régional académique de l'éducation nationale - à des instances départementales, pour tenir compte de la montée en puissance et en compétence du niveau régional dans le monde de l'éducation. J'en comprends que c'est un dossier technique et très politique, avec des parties prenantes - collectivités locales, organisations syndicales, associations de parents d'élèves- très attentives à cette évolution. Il s'agit de réduire significativement le nombre de membres de l'instance, ce qui est toujours un exercice compliqué et sensible. Il faut notamment diminuer de moitié le collège des représentants du personnel. Je parlais tout à l'heure d'une troisième catégorie de textes dans laquelle on butait, soit sur des problèmes pratiques, soit sur des problèmes politiques de négociation. Cette habilitation est typiquement compliquée par les discussions avec les parties prenantes. Le ministère de l'éducation s'est également concentré, ces derniers mois, sur le transfert au 1er janvier, auprès des recteurs de région académique, des personnels du champ « jeunesse et sport ». Comme il s'agit un peu des mêmes parties prenantes, ils ont mis de côté le sujet du conseil académique de l'éducation nationale (CAEN) pour se concentrer sur ces transferts-là et sur le lancement du Grenelle de l'éducation et ses différents chantiers. Néanmoins, le projet CAEN n'est pas abandonné, mais ne sera pas mené à l'occasion de l'utilisation de cette habilitation.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. - Vous n'avez pas répondu à la question sur la loi de modernisation de la presse, avec un enjeu sur la distribution.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. - Je le note mais je n'ai pas la réponse aujourd'hui.

J'en viens à la commission des lois. Cela répondra au sujet des propositions de loi dont le taux d'application doit être plus élevé. La loi « citoyens sauveteurs » appelle cinq mesures d'application. L'une a déjà été publiée, trois sont en bonne voie pour une publication ce mois-ci. Pour la première, qui concerne la sensibilisation à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent, dont bénéficient les salariés, le décret n° 2021-469 a été publié le 20 avril 2021. Le décret visant à former les arbitres et les juges dans le domaine sportif à la lutte contre l'arrêt cardiaque et aux gestes qui sauvent a été soumis pour consultation à l'association française du corps arbitral multi-sports. Il se trouve au niveau du cabinet de la ministre chargée des sports. Sa publication est, là aussi, en bonne voie. On parle d'une publication au cours du mois de mai. Un troisième décret porte deux mesures d'application : d'une part la liste des organismes habilités, parmi les services des établissements de santé, à assurer des actions d'enseignement et

de formation en matière de secourisme, et, d'autre part, les conditions d'application de l'article 6 de la loi, relatif à la formation aux premiers secours. Ce projet de décret a été transmis au Conseil d'État le 1^{er} avril dernier. Il devrait être examiné en section le 18 mai, et sa publication devrait intervenir d'ici la fin de ce mois. Un dernier décret vise à définir le contenu, le champ d'application et les modalités de mise en œuvre de l'article 5 de la loi, qui institue une journée nationale de lutte contre l'arrêt cardiaque et de sensibilisation aux gestes qui sauvent. Il fait l'objet d'échanges entre le ministère de l'intérieur et le ministère des solidarités et de la santé, dont on nous dit qu'ils devraient prochainement aboutir. De nombreuses dispositions sont, en tout cas, en finalisation.

La loi sur le démarchage téléphonique et la lutte contre les appels frauduleux contenait trois mesures actives d'application et deux mesures éventuelles. Un premier décret, qui porte application de deux mesures, doit être pris afin de définir les jours et horaires ainsi que la fréquence, au cours desquels la prospection commerciale par voie téléphonique non sollicitée peut avoir lieu et la prospection en vue de la fourniture de journaux, de périodiques ou de magazines est autorisée. Ce décret a été soumis le 7 avril 2021 à la consultation des membres du Conseil national de la consommation, et cela jusqu'au 7 mai 2021. Apparemment, cela donne lieu à des débats complexes entre les associations de consommateurs et les organisations professionnelles. Je ne peux pas vous donner de réponse ferme sur un objectif de publication. Je peux en revanche vous dire que le cabinet du Premier ministre est bien sensibilisé au fait qu'il y aura probablement des arbitrages difficiles à rendre assez vite.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – Ces deux sujets, les citoyens sauveteurs et, plus encore, les appels téléphoniques, intéressent particulièrement les Français. Les parlementaires sont régulièrement sur le terrain, et toutes les semaines, au moins une personne évoque ces problématiques. Il faut certes écouter les associations, mais ce sont d'importants sujets de préoccupation pour les Français, et surtout les personnes âgées ou handicapées. D'autres textes de loi peuvent être de première importance mais ces deux textes sont très attendus par la population.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – J'essaierai donc de vous apporter des réponses plus précises sur les calendriers éventuels et les orientations susceptibles d'être retenues. J'entends bien ce que vous dites sur l'impact sur la vie quotidienne de nos concitoyens.

Un autre décret doit être pris pour définir les modalités selon lesquelles l'inscription sur la liste d'opposition au démarchage téléphonique est reconductible tacitement. Il fait l'objet d'échanges avec la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui devrait rendre

prochainement son avis formel. La loi renvoie à un décret simple, mais c'est plutôt un décret en Conseil d'État qui doit être pris, puisqu'il s'agit de modifier des dispositions de l'article R. 223-3 du code de la consommation. Le Conseil d'État sera saisi d'ici la fin du mois de mai. La publication de ce texte est prévue d'ici juillet. En ce qui concerne les deux mesures éventuelles, le texte dit qu'elles sont prises en tant que de besoin. Elles dépendent de règles déontologiques qui seront adaptées par la profession.

Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission des lois. – La saisine de la Commission européenne a été un peu tardive.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Je peux seulement vous indiquer que la notification a bien eu lieu, mais je ne dispose pas de précision à ce sujet.

Mme Catherine Di Folco, vice-présidente de la commission des lois. – Le projet de décret a été notifié le 2 avril, mais la loi date de juillet 2020. Il faudrait faire en sorte qu'à l'avenir, il y ait plus de célérité lorsqu'on doit passer par cette étape obligée de la Commission européenne, qui rallonge le délai de publication de trois mois.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – J'en viens aux questions posées par la commission des Finances. La première portait sur la transposition du paquet de TVA sur le commerce électronique, avec un projet de décret qui précise les modalités de transmission des déclarations de recouvrement et de radiation pour les personnes recourant au guichet unique européen de déclaration de la TVA. Il est en cours de contreseing depuis le 3 mai et est donc proche de la publication. Un projet d'arrêté est pris pour l'application des régimes particuliers de guichet unique de déclaration et de paiement de la TVA. Il doit être publié en même temps que le décret, donc dans un calendrier très rapproché.

Par ailleurs, le dispositif du crédit d'impôt pour dépenses de création audiovisuelle et cinématographique a été pré-notifié à la Commission européenne le 9 novembre 2020. Il a fait l'objet de discussions internes à la DG COMP quant à la possibilité de sa compatibilité, après des échanges avec les autorités nationales. Voici un exemple de ce que je mentionnais à propos des deux étapes sur les aides d'État : les textes européens n'enferment pas la décision de la Commission dans des délais. On utilise souvent la pré-notification pour gagner du temps sur la suite de la procédure. Nous y avons eu recours, nous sommes maintenant dans le cadre de la notification, qui a eu lieu le 13 avril 2021. On attend la décision d'approbation de la Commission européenne sans laquelle on ne peut pas publier de décret. Je ne suis pas capable de vous dire si la fumée blanche va sortir ou pas. Ce n'est plus entre nos mains, même si le SGAE travaille beaucoup avec la DG COMP pour s'assurer que les textes importants sortent vite.

S'agissant de l'article 66 de la loi de finances pour 2020, comme l'a dit le président Raynal, le passage de la logique d'un budget par secteur à une trajectoire par entreprise nous est signalé comme complexe. Des échanges inter-services entre Bercy et le ministère de la transition écologique ont permis de rédiger un projet, au stade de la consultation avec les parties prenantes avant sa publication.

La question de l'accès des douaniers et des services du fisc aux données de connexion a également été posée. Dans ce dossier, la décision du Conseil d'État qui faisait suite à l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) rendu le 6 octobre 2020 et confirmant l'arrêt *Tele2 Sveridge*, était attendue. Le Conseil d'État s'est prononcé en assemblée le 21 avril. Il a rendu une décision qui est dans la continuité de l'arrêt de la CJUE, mais en fait une interprétation audacieuse. Elle permet de durcir les exigences pour l'accès aux données de connexion conservées mais préserve les capacités de conservation des données de connexion par les opérateurs pour que les services de renseignement, mais aussi les autorités administratives – indépendantes ou pas, comme les douanes ou les services fiscaux – puissent accéder aux données. Je ne connais pas le sort de ces deux décrets mais je suis sûre que leur publication était conditionnée quant au régime juridique de la conservation des données de connexion par les opérateurs. On est maintenant au clair. D'ailleurs, la lettre rectificative au projet de loi de lutte contre le terrorisme et pour le renseignement présenté en conseil des ministres le 28 avril tire les conséquences de la décision du Conseil d'État. Cela déblocuera la mécanique des décrets.

J'en viens au sujet du suivi des arrêtés. Je comprends assez bien la comparaison qui est faite avec le suivi que le SGG met en place sur les décrets. Même s'il a ses faiblesses, il s'agit d'une mécanique centralisée qui représente un élément de réassurance pour vous : il permet de se repérer, d'autant que nous nous efforçons d'être transparents. Comme les arrêtés relèvent de chacun des départements ministériels, il est plus difficile d'avoir une vision panoramique. Néanmoins, et j'imagine que mon prédécesseur avait dû vous faire la même réponse, imaginer que le SGG puisse être la tour de contrôle de la production des arrêtés conduirait à un bouleversement complet de sa physionomie. C'est une toute petite maison. Or on dénombre 8 000 arrêtés par an. On peut réfléchir à des modes d'aiguillage des départements ministériels, mais il est certain que nous ne sommes pas capables d'assurer le même suivi des arrêtés que celui que nous assurons pour les décrets d'application, dont le Premier ministre est l'auteur.

Je remercie maintenant la commission des affaires européennes, car je n'avais pas en tête l'impact et le positionnement du Sénat, ainsi que la richesse de ce dialogue. Je savais que vous étiez très présents dans ce domaine, mais j'avoue que je n'avais pas mesuré à quel point vous arriviez à faire évoluer de façon très significative les choses.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – J’avais également souligné l’impact des ordonnances, et alerté sur la capacité du Gouvernement à transposer les directives européennes de manière incorrecte, et sur la façon dont il peut excéder ce qui est nécessaire pour remplir nos obligations européennes.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Ce qui pose à nouveau la question du champ de l’habilitation.

M. Jean-François Rapin, président de la commission des affaires européennes. – Si le texte d’une ordonnance comporte une surtransposition, nous ne pouvons pas le détecter.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – Nous menons également, de façon conjointe avec le SGAE, une chasse à la surtransposition. Le Conseil d’État est également assez attentif, comme l’a montré l’exemple récent d’une ordonnance. Je peux juste vous assurer que nous y veillons, et cela fait partie des commandes un peu politiques que nous recevons.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – Monsieur le président de la commission des affaires européennes m’avait envoyé un message sur le suivi des ordonnances, en mentionnant ce qu’on met en ligne sur le site du Sénat. J’ai noté qu’il ne fallait pas oublier les textes suivis par la commission des affaires européennes. Ce sera fait.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. – J’en viens à la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable. 75 % des 113 mesures qui nous restent à prendre sont concentrées sur quatre lois : tout d’abord, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2020 – ce qui s’explique facilement par la mobilisation des équipes – et ensuite la loi Énergie-Climat, la LOM et la loi AGEC, qui ont été de grosses pourvoyeuses de mesures d’application et donc de retards dans leur application. Nous les avons bien en tête : nous organisons des RIM de vérification du respect des engagements pris par le ministère pour tenir les délais. L’application de cette loi a aussi été affectée par la préparation simultanée de la loi Climat-Résilience. Nous continuons en tout cas à pister les mesures.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. – Deux questions très précises avaient été posées par le président Longeot. Elles concernaient, dans la loi LOM, l’habilitation inscrite à l’article 83 sur la prise en charge par l’employeur des frais de transport et, dans la loi AGEC, le décret d’application de l’article 35 visant à lutter contre le gaspillage non-alimentaire, et particulièrement les conventions sur la contribution des donateurs de biens aux frais de stockage.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. - J'en viens aux questions relatives à la LOM. S'agissant du forfait mobilité durable, les résultats du baromètre doivent être complétés par l'évaluation des accords collectifs qui portent sur cette thématique de mobilité domicile-travail et sont issus des négociations annuelles rendues obligatoires par la LOM. Une mission d'évaluation vient d'être confiée à l'agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), qui devrait s'achever en fin d'année. C'est au regard des résultats du baromètre et de cette évaluation des accords collectifs que la décision de recourir à une ordonnance sera prise, sachant que le calendrier de l'habilitation avait été prévu pour tenir compte de ce processus. Le délai expire seulement en avril 2022. Nous sommes donc dans les temps.

La question posée sur la loi AGECE porte sur le recours gracieux formé contre le décret d'application du 28 décembre 2020 sur le transport et le stockage des dons. Pour l'avoir lu rapidement, l'article L. 541-8-15 du code de l'environnement n'est pas du tout méconnu par le décret. Que les associations regrettent que le décret n'oblige pas les donateurs à prendre en charge les frais de transport et de stockage est une question qui se pose plus en opportunité qu'en droit. De ce que je comprends, le choix en opportunité était de faire en sorte que le décret précise des conditions minimales sur les conventions à conclure entre les donateurs et les bénéficiaires. Autant le décret pose des garanties en termes de qualité des produits donnés aux associations bénéficiaires, autant le choix a été fait de maintenir de la souplesse pour laisser la place à des dispositions complémentaires mais facultatives, à négocier dans ces conventions, pour inciter les donateurs et ne pas les dissuader ou les faire essayer d'échapper à ces nouvelles obligations en exigeant trop d'eux. C'est un choix délibéré, et je ne suis pas certaine que le recours gracieux le fasse évoluer. Ce n'est en tout cas certainement pas sur le terrain juridique que les auteurs du recours pourraient obtenir gain de cause car le décret ne pose pas de difficultés de ce point de vue.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. - Nous vous remercions beaucoup. Si besoin, des compléments d'information pourront vous être demandés lors du passage en hémicycle, nous pourrions même éventuellement être amenés à vous solliciter avant.

En conclusion, j'ai deux messages. Les ordonnances nous irritent beaucoup, car elles nous privent du débat. C'est d'autant plus regrettable que le Sénat est l'assemblée des territoires. Nous écoutons les attentes du terrain et avons à cœur de les relayer auprès du Gouvernement pour en débattre. Il est pourtant fréquent que l'ordonnance publiée ne corresponde pas aux attentes que la loi avait pu faire naître.

D'autre part, en ce qui concerne l'application de la loi, je veux souligner le rôle des chaînes d'information en continu. Quand une loi passe en conseil des ministres, nos concitoyens nous demandent déjà si elle est

appliquée. La population ne comprend pas le rôle de l'Assemblée nationale, encore moins du Sénat, d'une deuxième lecture éventuelle, d'une commission mixte. Le décret est une réalité rarement appréhendée. Ce processus peut générer une forme de colère dans la population.

Parfois, un sujet d'actualité apparaît et une loi est votée. Puis un autre surgit dans les mois qui suivent, et la population ne comprend pas toujours pourquoi des avancées ne sont pas intervenues entre-temps. Après un fait divers qui occupe l'actualité, un deuxième survient quelques temps après et provoque l'incompréhension quant aux avancées intervenues entre temps. De ce point de vue, le suivi de l'application des lois et la célérité avec laquelle les ministères s'acquittent de leurs obligations sont essentiels pour les citoyens.

Dernier sujet que je souhaitais évoquer : l'insécurité juridique. Les juristes avaient l'habitude de lois bien écrites, et aujourd'hui c'est plutôt le contraire qui entraîne souvent des contentieux. Désormais, le droit à l'erreur permet parfois, en cas de mauvaise interprétation, de passer outre, mais cela met en insécurité les entreprises et l'administration. Tout le monde est concerné, y compris les collectivités qui, d'ailleurs, n'ont pas le droit à l'erreur. Ce sont des sujets importants.

Mme Claire Landais, secrétaire générale du Gouvernement. - Merci Madame le président, je note tous ces points et je transmettrai. Sur le dernier point, je suis parfaitement convaincue. Il y a une grande attente de la norme comme garantie de sécurité. Mais paradoxalement, à force d'écrire, d'écrire trop vite et trop, on crée de l'insécurité juridique qui ruine l'effort premier qui visait à sécuriser en écrivant. Je partage ce diagnostic, mais il est malheureusement compliqué d'identifier les pistes de solutions. Toutes les parties prenantes attendent que la norme réponde à leurs préoccupations très particulières ; on essaye donc de tout écrire, mais on n'y parvient pas. C'est un sujet que l'exécutif et le Parlement ont en partage : essayer d'être dans la précision, de prendre plus de temps et d'être plus sobre, plutôt que de risquer de créer des nids à contentieux dans chaque texte.

Mme Pascale Gruny, président de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire, du contrôle et du suivi des ordonnances. - Merci Madame la présidente, à vous et vos équipes.