

N° 710

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juin 2025

RAPPORT D'INFORMATION

sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2025,

FAIT

Par Mme Sylvie VERMEILLET,

Présidente de la délégation du bureau en charge du travail parlementaire
et des conditions d'exercice du mandat de sénateur

SYNTHÈSE

Le présent bilan, présenté par Mme Sylvie VERMEILLET, Présidente de la délégation du Bureau en charge du travail parlementaire et des conditions d'exercice du mandat de sénateur, s'appuie sur l'examen détaillé réalisé par chaque commission permanente du Sénat de la mise en application des lois relevant de sa compétence. Les conclusions de la commission des affaires européennes sur les positions européennes du Sénat y figurent également. Ce rapport d'information analyse la mise en application des 51 lois promulguées lors de la session parlementaire 2023-2024.

Obligation juridique à forte résonance politique, l'application des lois est une victime collatérale de l'instabilité politique constatée en 2024. En effet, le **taux global de mise en application** des mesures prévues par les lois promulguées au cours de la session, calculé par le **Sénat**, est **en contraction de cinq points** par rapport à la session précédente, et s'établit à **59 %**. Si l'on exclut les mesures dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée, ce taux d'application s'élève à 62 %, de six points inférieur à celui de la session 2022-2023.

Corrélativement à la contraction du taux global moyen d'application, le délai global moyen de publication s'est considérablement allongé. Les mesures réglementaires d'application ont été en moyenne publiées **7 mois et 24 jours** après la promulgation de la loi. Ce délai moyen est non seulement en nette augmentation par rapport à l'année parlementaire précédente (+ 37 %) mais il ne respecte pas le délai de six mois que le Gouvernement s'est fixé par les circulaires de 2008 et 2022.

Les textes votés par la **commission des affaires sociales** ont été particulièrement concernés par le retard pris dans la publication des mesures d'application constaté en période de « gestion des affaires courantes ». Le taux d'application des mesures des lois relevant de sa compétence s'établit à 48 % contre 70 % pour la session précédente. Cette chute est d'autant plus importante que cette commission concentre 42 % du total des mesures attendues.

Outre les aspects quantitatifs, ce rapport alerte sur les conséquences dommageables de la non application de certaines mesures à caractère substantiel. L'absence de parution d'une telle mesure constitue non seulement un déni de la volonté du législateur mais une atteinte concrète aux droits des personnes.

Un autre élément préoccupant est la dégradation du taux de remise des rapports au Parlement qui ne cesse de diminuer depuis 2021, alors que le nombre de demandes de rapports décroît. Un seul rapport sur les 12 demandés par le Sénat lui a été remis. Toutes origines de demandes confondues, **le taux de mise en application des mesures prévoyant le dépôt d'un rapport se contracte de cinq points en 2023- 2024 pour s'établir à 13 %**. Cette faible transmission des rapports demandés nuit à la qualité globale du travail législatif. Ayant pour objet le plus souvent de dresser un bilan, ces rapports sont nécessaires à la juste appréciation des dispositions examinées ultérieurement.

Concernant **les rapports d'application des lois** devant être systématiquement transmis au Parlement six mois après la date d'entrée en vigueur d'une loi, le taux de remise n'est que de 41 % sur la session 2023-2024.

Deux éléments nuancent néanmoins la portée de l'aggravation du bilan sur la session 2023-2024.

Une certaine « résistance » des lois d'initiative parlementaire dont le délai moyen de mise en application s'est réduit de neuf jours pour se fixer à **6 mois et 30 jours**, ce qui est relativement bref, compte tenu des circonstances politiques. En revanche, leur **taux d'application reste extrêmement faible, 46 %** sur la session 2023-2024, en dépit d'une augmentation de trois points de ce taux d'application par rapport à 2022-2023.

Si d'année en année, le taux d'application des **lois examinées après engagement de la procédure accélérée s'est constamment détérioré pour tomber à 50 %** à l'occasion de la session précédente, **il augmente légèrement, atteignant 55 %** au 31 mars 2025.

Le paradoxe de la faible application de ces lois n'en disparaît pas pour autant, compte tenu du caractère urgent, prévisible et très encadré de la procédure législative. Ce léger redressement ne saurait donc effacer les motifs de mécontentement pour deux raisons. Premièrement, ce manque de célérité semble avoir pour cause la part toujours plus grande des lois dites « urgentes » rapportée au nombre total des lois. Elle passe de 59 % durant l'année parlementaire précédente à 78 % en 2023-2024. Cette augmentation de l'assiette conduit mécaniquement à une dégradation du taux d'application. *« Trop d'urgence tue l'urgence. »*

Deuxièmement, alors que 45 % des mesures d'application des lois adoptées en procédure accélérée ne sont pas parues, celles qui ont été prises ont été publiées dans un délai plus long de deux semaines que le délai moyen global, à savoir **8 mois et 8 jours** sur 2023-2024. **Pourquoi astreindre le Parlement à une célérité au risque de dégrader la qualité de l'examen de la loi, si les mesures sont prises dans des délais globalement plus longs que ceux pris pour une loi ordinaire ?**

Enfin, dans la continuité des conclusions du groupe de travail sur la modernisation des méthodes de travail du Sénat de mars 2021, **un suivi particulier des ordonnances, et distinct du bilan annuel de l'application des lois, a été mis en place.**

**Tableau synthétique comparatif des principales données
du bilan de l'application
des lois promulguées au cours de la session 2023-2024**

Nombre de lois votées lors de la session 2023-2024, hors conventions internationales	51 (+7)
Nombre de lois votées après engagement de la procédure accélérée	40 (+14)
Nombre de lois d'initiative parlementaire	30 (+1)
Taux d'application global des lois	59 % (-5 points)
Taux d'application des lois votées après engagement de la procédure accélérée	55 % (+ 5 points)
Taux d'application des lois d'initiative parlementaire	46 % (+ 3 points)
Délai moyen global de parution des mesures d'application	7 mois et 24 jours (+64 jours)
Délai moyen global de parution des mesures d'application pris pour les lois adoptées après la procédure accélérée	8 mois 8 jours (+48 jours)
Délai moyen global de parution des mesures d'application pris pour les lois d'initiative parlementaire	6 mois et 30 jours (- 9 jours)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2023-2024	67 (-31)
Taux de remise de rapports prévus par une disposition législative	13 % (-5 points)
Taux de remise de rapports sur la mise en application d'une loi (article 67 de la loi de 2004)	41 % (-1 point)

N.B. Les taux et les délais mentionnés dans le tableau ne prennent en compte que les mesures réglementaires prévues (décrets et arrêtés), différées ou non.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
AVANT-PROPOS	7
PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DES DONNÉES DE L'APPLICATION DES LOIS .	11
I. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN OUTIL DE CONTRÔLE INDISPENSABLE DU SENAT.....	13
II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2023-2024 : UNE DÉGRADATION GÉNÉRALE DES TAUX ET DES DÉLAIS	23
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DES COMMISSIONS	57
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	59
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES	139
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	185
COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION, DE LA COMMUNICATION ET DU SPORT.....	237
COMMISSION DES FINANCES	253
COMMISSION DES LOIS	327
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES	411
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES	421
COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI VISANT À SÉCURISER ET À RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE	427
COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE, DE FINANCES, DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE DROIT PÉNAL, DE DROIT SOCIAL ET EN MATIÈRE AGRICOLE	439
ANNEXE.....	449

AVANT-PROPOS

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

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

Depuis dix années maintenant, ce bilan intègre le suivi des positions européennes effectué par la commission des affaires européennes. Sur la base des textes européens reçus par cette commission, **neuf résolutions européennes** ont été adressées par le Sénat au Gouvernement au titre de l'article 88-4 de la Constitution. La baisse du nombre de ces résolutions par rapport à la session précédente s'explique par la tenue des élections européennes et la suspension concomitante des travaux législatifs de l'Union européenne. Toutefois, à l'instar de la session précédente, le bilan demeure positif puisque dans plus de la moitié des cas, les positions exprimées par le Sénat ont été prises en compte en totalité ou en majorité.

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

Pour la première fois, le secrétariat général du Gouvernement (SGG), en réponse à une demande récurrente du Sénat, a comptabilisé les **arrêtés faisant l'objet d'un renvoi exprès dans la loi**. Il a été en mesure pour la session 2023-2024 de **transmettre des taux de parution des arrêtés consolidés et fiabilisés**.

Le débat sur le bilan de l'application des lois avec l'ensemble des sénatrices et sénateurs aura lieu sous la forme d'une réunion avec le ministre en charge des relations avec le Parlement, afin de tenir compte du changement de programmation, de la semaine de contrôle, au fil des ans, de fin juin à fin mai.

La session 2023-2024 revêt un caractère particulier en raison de **la conjoncture politique, issue de l'instabilité ministérielle** engendrée à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale le 9 juin 2024 et de l'adoption d'une motion de censure le 4 décembre 2024.

Toutefois, ce contexte ne saurait à lui seul expliquer **la dégradation de la mise en application des lois sur la session**. En effet, le **taux moyen global d'application des lois se contracte de cinq points**, pour se fixer à **59 %**, contre 64 % au titre de la session 2022-2023. Force est de constater que l'exercice réglementaire d'application des lois s'est éloigné des taux de plus de 80 % d'avant la période de la pandémie.

De manière inquiétante, **les taux d'application** des mesures des lois adoptées après engagement de la **procédure accélérée** comme celles des lois d'**initiative parlementaire** sont depuis 2020 **systématiquement inférieurs au taux moyen global**. Ils s'établissent respectivement à 55% pour les premières et 46 % pour les secondes.

Ce double constat pénalisant pour le Parlement interroge. Premièrement, **le taux d'application des lois d'initiative parlementaire de 46 % est particulièrement faible**, au regard du nombre de mesures attendues. En effet, les **propositions de lois n'appellent généralement que peu de mesures d'application**. En l'espèce, elles n'ont concentré que 17 % du total des mesures réglementaires attendues, au titre de la session 2023-2024. Or, **cette application à deux vitesses des dispositions législatives, selon leur origine**, se manifeste de manière constante et ne saurait être expliquée uniquement par les périodes de gestion des affaires courantes. Quelle que soit l'intention du Gouvernement, elle tend à ignorer, voire nier la volonté du législateur.

Deuxièmement, **le Parlement se trouve toujours plus contraint à des délais d'examen brefs**, en raison du choix du Gouvernement d'engager la **procédure accélérée**. Plus de 78 % des lois adoptées en 2023-2024 l'ont été après engagement de la procédure accélérée. Cela représente une **augmentation** de plus de 53 % en 2023-2024, **du nombre de lois adoptées « en urgence »**. Ce constat conduit à s'interroger sur la **nécessité d'un tel choix procédural, au regard du taux global moyen médiocre** d'application de 55 % de ces lois. Que justifie une telle urgence, si elle n'est pas suivie d'effet en matière de publication des mesures réglementaires ?

Le faible taux d'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée s'accompagne de l'allongement du **délai moyen de publication de leurs mesures d'application**. Ce dernier a **augmenté** en 2023-2024, **de près de deux mois** par rapport à la session précédente, en s'établissant à **8 mois et 8 jours**. Le constat est une fois de plus celui d'une célérité imposée au Parlement, à laquelle le Gouvernement ne s'astreint pas.

Le seul motif de satisfaction concernant l'application des lois adoptées lors de la session 2023-2024 est le délai moyen de publication des mesures des lois d'initiative parlementaire qui s'établit à **6 mois et 30 jours**.

Quant **aux rapports demandés par le Parlement**, leur **taux de remise chute à 13 %**, dans le contexte d'une diminution très sensible du nombre de rapports demandés (67 en 2023-2024 contre 98 l'année parlementaire précédente). Guère plus d'un rapport sur 10 est donc transmis au Parlement. L'amélioration observée en 2021-2022 avec un taux de 38 % aura été éphémère. Quant **aux rapports d'application des lois** devant être systématiquement transmis au Parlement, six mois après l'entrée en vigueur d'une loi, leur taux de remise n'est que **de 41 %**.

À l'heure où le rythme législatif s'accélère toujours plus, rendant l'évaluation des mesures plus que jamais cruciale, la privation d'information nuit gravement au travail parlementaire. La compétence législative est portée par les missions de contrôle et d'évaluation. C'est pourquoi le Sénat est garant du « service après vote ».

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

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

A. UN EXERCICE ENCADRÉ DANS LE TEMPS RÉPONDANT À UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE

1. Un caractère obligatoire

Le Conseil d'État a consacré, dès 1962, l'obligation pour le Gouvernement de prendre des mesures réglementaires d'application des lois¹. Ainsi, toute personne intéressée à agir peut saisir le Conseil d'État après l'écoulement d'un **délai raisonnable**² afin d'enjoindre le Gouvernement de prendre les textes en question³.

Comme le souligne régulièrement les juges dans leurs décisions, *« l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi »*⁴.

2. Un exercice encadré dans le temps

Le Sénat assure le suivi de l'application des lois depuis cinquante ans. **Le présent rapport constitue ainsi un bilan de l'application des lois adoptées au cours de la session 2023-2024, c'est-à-dire entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024.**

Il est établi au 31 mars 2025, soit **six mois après la clôture de la session**. Depuis la **circulaire du Premier ministre du 29 février 2008**, le Gouvernement s'est en effet fixé pour objectif un délai de six mois pour publier les mesures réglementaires d'application des lois. Cet objectif a été réaffirmé par la **circulaire de la Première ministre du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois**.

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

² Conseil d'État, 28 juillet 2000, n° 204 024, Rec.

³ La seule limite de cette obligation tient au cas où la loi méconnaîtrait un engagement international de la France, notamment le droit de l'Union européenne. Dans un tel cas, le Gouvernement a, au contraire, l'obligation de ne pas appliquer cette loi et, par conséquent, de ne pas prendre les décrets d'application correspondants (Conseil d'État, 24 février 1999, Association de patients de la médecine d'orientation anthroposophique, n° 195 354, Rec.)

⁴ Ce rappel figure notamment dans la décision n° 459 252 du Conseil d'État du 13 novembre 2023. Cette décision enjoint le Gouvernement à prendre dans un délai de six mois à compter de la notification de la décision, sous astreinte de 200 euros par jour de retard, un décret relatif à la chasse prévu par la loi de 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité.

3. Une exigence démocratique

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

En effet, même si les lois entrent en vigueur à la date qu'elles fixent – ou, en l'absence de précision, le lendemain de leur publication –, certaines de leurs dispositions ne sont toutefois applicables qu'une fois publiées les mesures réglementaires – décrets et arrêtés – nécessaires à leur mise en œuvre.

La méconnaissance du processus complet d'adoption et de mise en œuvre des lois, associée à une lenteur excessive dans la prise des textes réglementaires requis, peuvent susciter des incompréhensions d'autant plus grandes que la médiatisation des projets du Gouvernement a été forte.

L'exécutif, qui cherche à faire converger le temps du législateur avec celui de l'information, ne semble pas parvenir à se conformer à la rigueur de l'application des lois. Le suivi des textes pris en application de dispositions législatives, exercé de longue date par le Sénat apparaît donc, dans ces conditions, toujours plus nécessaire.

B. LE SUIVI EXHAUSTIF DU SÉNAT

Le Sénat a adopté un décompte global de toutes les mesures réglementaires.

1. Un périmètre de suivi exhaustif

Dans le cadre de son suivi, le Sénat répartit les lois adoptées pendant la session, 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 publiés ;
- les **lois partiellement mises en application**, pour lesquelles seule une partie des mesures attendues ont été prises ;
- et les **lois non mises en application**, pour lesquelles aucune des mesures attendues n'a été prise.

Les textes réglementaires suivis par le Sénat, sont :

- **les décrets attendus** ainsi que les autres mesures réglementaires (arrêtés) ;
- **les mesures réglementaires non mentionnées** dans la loi mais nécessaires à leur application ;
- **et les mesures différées**, dispositions dont le législateur a autorisé une entrée en vigueur différée. Ces mesures peuvent être prises à une date ultérieure à la session examinée.

Le Sénat suit également la publication des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement et nécessaires à sa bonne information.

Afin de compléter sa vision globale de l'application des lois, il **vérifie également la publication des ordonnances prises en application de l'article 38** de la Constitution. Ce suivi s'inscrit dans le prolongement des préconisations du groupe de travail consacré à « *la modernisation des méthodes de travail du Sénat* », créé au dernier trimestre 2020. Partie intégrante du processus de l'application des lois, ce suivi par les commissions **bénéficie également de l'éclairage particulier apporté par la direction de la séance**¹.

S'agissant de la comptabilisation des mesures réglementaires d'application, des divergences de calcul des taux d'application du Sénat et du SGG demeurent.

2. Une convergence partielle des méthodes de comptabilisation avec le SGG

Le périmètre de contrôle est à géométrie variable, selon l'autorité de contrôle, même si une convergence significative a été constatée cette session.

a) La prise en compte des arrêtés par le secrétariat général du gouvernement

Alors que le Sénat retient **toutes les mesures réglementaires d'application** des lois, que ce soit un décret ou un arrêté, le SGG ne comptabilisait traditionnellement que les décrets d'application et non les arrêtés².

¹ Chaque trimestre, un suivi détaillé des ordonnances prises est effectué et publié sur le site du Sénat.

² Comme pour les sessions précédentes, la Secrétaire générale du Gouvernement avait indiqué pour le bilan de la session 2020 2021 que « la petite taille du SGG et l'importance des flux qui y convergent conduisent à nous concentrer sur ce qui relève directement du Premier ministre en termes d'application [...] c'est aux ministères de procéder au suivi des arrêtés ». Mme Claire LANDAIS annonçait cependant pouvoir envisager que le SGG soit « au moins le relais d'une demande de suivi un peu plus précis des arrêtés et sur des schémas plus harmonisés, avec éventuellement des clauses de revoyure ». Cf. Audition de Mme Claire LANDAIS, Secrétaire générale du Gouvernement, sur le bilan annuel de l'application des lois, mercredi 27 juillet 2022.

En réponse aux demandes récurrentes du Sénat de prise en compte des arrêtés, le ministre chargé des relations avec le Parlement s'était engagé, lors du débat du 31 mai 2023, à « *évoquer cette question lors du prochain comité interministériel de l'application des lois* ». La Secrétaire Générale du Gouvernement a finalement **annoncé suivre la parution des arrêtés pris pour l'application d'une loi depuis le 1^{er} janvier 2024**, sous réserve que ceux-ci aient été expressément prévus dans la loi.

La Haute assemblée se félicite donc de **ce changement méthodologique plus rigoureux**. L'absence de suivi des arrêtés par le SGG demeurerait, en effet, un angle mort du contrôle de la parution des textes appelés par les lois adoptées, que le Sénat s'efforçait, quant à lui, d'éclairer. Peu importe que la disposition adoptée renvoie à un décret ou à un arrêté pour son application. La non parution de l'un ou de l'autre a pour effet d'empêcher la volonté du législateur de se traduire pleinement dans le droit et dans les faits.

Pour la présente session, le SGG a dû procéder progressivement à la mise en place de ce suivi. Il a pu présenter un taux d'application consolidé comprenant les arrêtés pour la première fois lors de la session 2023-2024 après s'être livré à un exercice de rattrapage, consistant à recenser l'ensemble du stock des arrêtés depuis 2022, date de la XVI^e législature. Le SGG a assuré traiter de manière identique le suivi de la parution des arrêtés et des décrets dans le cadre de la XVII^e législature, bien que n'ayant pas le contrôle sur la phase de rédaction et de signature desdits arrêtés.

b) Des divergences de calcul demeurent

Nonobstant ce changement de périmètre, se rapprochant ainsi de la méthodologie sénatoriale, trois divergences majeures demeurent.

Premièrement, **le SGG ne comptabilise que les arrêtés ayant fait l'objet d'un « renvoi exprès dans la loi »**, contrairement au Sénat qui suit l'ensemble des arrêtés, y compris ceux non prévus.

Lors du débat en séance publique sur le bilan annuel de l'application des lois du 31 mai 2023, le ministre des relations avec le Parlement avait indiqué, en réponse à la sénatrice Pascale GRUNY, que le taux d'application des lois retenu par le Gouvernement « n'inclut pas les arrêtés, qui relèvent d'une compétence ministérielle, et qui sont en vérité trop nombreux pour faire l'objet d'un suivi centralisé » Cf. Compte rendu intégral du Débat sur l'application des lois pour la session 2021-2022 du 31 mai 2023. :

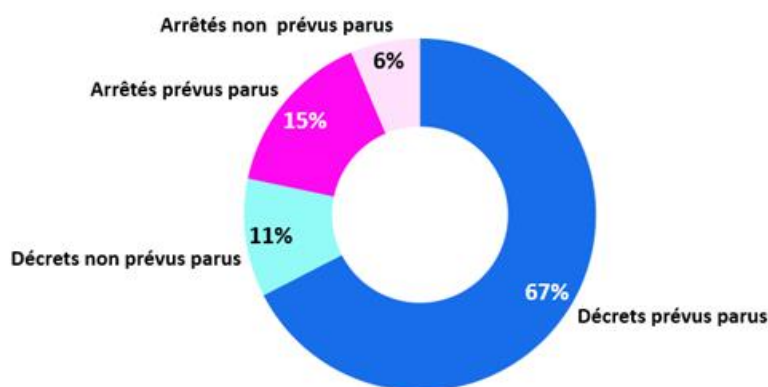
Le Sénat avait, néanmoins fait valoir que le Premier ministre devait répondre des actes de ses ministres et, à ce titre, le Secrétariat général du Gouvernement n'outrepasse pas son rôle en suivant la publication des arrêtés. En effet, conformément à l'article 21 de Constitution, seul le Premier ministre « exerce le pouvoir réglementaire » 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.

Cette différence méthodologique ne saurait être réduite à un simple calcul car elle peut être source de distorsion de la réalité de l'application des lois. Selon le Sénat, le taux d'application des « *autres mesures réglementaires prévues* » est de 52 %. Ce taux augmente de huit points si on inclut dans le calcul celles non prévues. Il atteint alors 60 %. **Cela tend à démontrer l'importance non négligeable des arrêtés non prévus dans la mise en œuvre de l'application des lois.**

Deuxièmement, le SGG ne prend pas non plus en compte les décrets non prévus par la loi mais nécessaires à son application. Si le taux d'application des décrets prévus est de 61 %, celui-ci passe à 65 %, en incluant les décrets non expressément prévus.

La proportion non négligeable des mesures prises mais non prévues justifie donc pleinement leur suivi par le Sénat (Cf. graphique ci-dessous).

Proportion des mesures réglementaires prévues et non prévues en 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données d'APLEG.

Troisièmement, **contrairement au Sénat**, le taux d'application du SGG n'intègre pas les mesures pour lesquelles le législateur a **prévu une entrée en vigueur différée**. 35 mesures différées ont été comptabilisées par le Sénat pour l'application des lois de la session 2023-2024.

Ces différences de comptabilisation expliquent donc des écarts dans les taux d'application présentés dans cette synthèse.

C. LE RÔLE CENTRAL DES COMMISSIONS PERMANENTES

1. La compétence générale de suivi de l'application des lois par les commissions permanentes

a) Un contrôle dynamique permanent

Conformément à l'article 19 bis A du Règlement du Sénat, les commissions permanentes « *mettent en œuvre, dans leur domaine de compétence [...] le suivi de l'application des lois.* » La **révision du Règlement du Sénat du 18 juin 2019** a consacré leur contribution à l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois. Le Sénat en déduit un taux global d'application des lois, qui s'établit à **59 % pour la session 2023-2024**¹.

Au-delà de l'aspect quantitatif, dont l'importance apparaît indéniable, la Haute Assemblée assure un suivi qualitatif en vérifiant que l'intention du législateur est bien respectée dans le cadre des dispositions réglementaires. Cette activité de contrôle est effectuée, tout au long de l'année, par chaque commission dans son champ de compétence².

Les **rapports d'information des commissions** constituent, dans le cadre de l'examen approfondi d'une thématique particulière, un moyen d'analyser qualitativement l'application des lois votées par le législateur dans le passé, et, le cas échéant, d'en proposer des évolutions.

Cet aspect qualitatif du contrôle de l'application des lois a été renforcé en 2022. Conformément à l'une des propositions de la mission de réflexion sur le contrôle parlementaire dont les conclusions ont été approuvées le 1^{er} décembre 2021 par la Conférence des présidents, le programme annuel de contrôle de chaque commission doit désormais comporter **l'évaluation de la mise en œuvre d'une loi emblématique** promulguée au cours des dix dernières années. Ce travail prend la forme d'un **rapport d'information** et conduit à un débat en séance publique en présence du ministre compétent.

C'est notamment dans ce cadre que la **commission des affaires sociales** a souhaité **dresser le bilan de la loi handicap de 2005**³. Chantal DESEYNE, Marie-Pierre RICHER et Corinne FÉRET ont rapporté ces travaux, en y dressant un bilan en demi-teinte, notamment en matière de droit à compensation du handicap⁴. Par ailleurs, en dépit d'un taux d'application jugé globalement satisfaisant⁵, une mesure importante sur les obligations des

¹ Ce taux est calculé en prenant en compte les mesures dont la mise en application est différée.

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 aux 2. et 3. de l'article 19 bis A du Règlement du Sénat.

³ Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées.

⁴ Rapport d'information n° 306 (2024-2025), déposé le 5 février 2025, « Bilan de l'application de la loi du 11 février 2005 ».

⁵ Taux de 94 %.

services publics en matière d'accueil des personnes en situation de handicap auditif demeure sans application. Celle-ci prévoit que « *dans leurs relations avec les services publics, les personnes déficientes auditives bénéficient, à leur demande, d'une traduction écrite simultanée ou visuelle de toute information orale ou sonore les concernant selon des modalités et un délai fixés par voie réglementaire* »¹.

b) Des stocks de mesures en attente

Par ailleurs, les commissions continuent également à assurer le **suivi de l'application des lois adoptées antérieurement à la session**, ce qui permet, le cas échéant, de repérer certaines anomalies plus anciennes.

Ainsi **la commission des finances dénombrait** au 31 mars 2025, **16 lois en stock partiellement applicables, - dont la plus ancienne date de 1984**, demandant au total 84 mesures d'application. Son président a donc précisé lors de la présentation du bilan de l'application des lois qu'« *on ne peut évidemment se satisfaire de cette situation qui démontre que certaines mesures législatives n'étaient probablement pas suffisamment pertinentes ou nécessaires pour être mises en œuvre, mais aussi que malgré la volonté du Législateur, plusieurs dispositions restent non appliquées faute de diligence de la part du Gouvernement. Cela ne manque pas d'interroger également au regard du principe constitutionnel de clarté et de lisibilité de la loi.*

Je reprends à ce titre l'exemple de la création d'une réserve opérationnelle douanière, prévue par la loi n° 2023 610 du 18 juillet 2023 dite « Douane », qui avait été présentée comme stratégique pour les jeux olympiques de Paris en 2024. Les mesures réglementaires nécessaires à sa création n'ont toujours pas été adoptées au 31 mars 2025. Nous sommes désormais bien loin des JO mais cette réserve était, au-delà de cet événement, considérée comme prioritaire par le Gouvernement. »

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a relevé 12 textes sur les 33 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2013 et le 30 septembre 2023 devant faire l'objet d'une mesure d'application. Si elle se félicite de la mise en application totale de la loi de 2019 portant « *création de l'OFB*² » avec la publication, le 5 septembre 2024, du dernier décret attendu³, **d'autres « serpents de mer » continuent de naviguer dans la zone grise d'application partielle**, tels que les lois « *Économie bleue*⁴

¹ Article 78 de la Loi n° 2005-102 du 11 février 2005 sur le handicap.

² 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.

³ Décret n° 2024-889 du 4 septembre 2024 relatif au fichier national du permis de chasser.

⁴ Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Taux d'application de 92 % au 31 mars 2025.

de 2016, « *Biodiversité*¹ » de 2016, « *Montagne*² » de 2016, « *T3P*³ » de 2016, « *LOM*⁴ » de 2019, « *AGEC*⁵ » de 2020, *DDADUE*⁶ de 2021, « *Réduire l'empreinte environnementale du numérique en France*⁷ » de 2021, « *Climat et résilience*⁸ » de 2021, « *Lutte contre le risque incendie* »⁹ de 2023, et « *APER* »¹⁰ de 2023.

La loi « Climat et résilience » illustre parfaitement l'engagement des rapporteurs à suivre d'un point de vue qualitatif la mise en œuvre d'une loi. Un des dispositifs de cette loi concernant les zones à **faibles émissions mobilité (ZFE-m)** a fait l'objet d'une mission d'information conduite par M. Philippe TABAROT. Dans le rapport d'information « *ZFE-m : sortir de l'impasse* »¹¹, la commission a ainsi alerté sur les risques d'un déploiement trop brutal du dispositif.

Le Sénat continue donc non seulement de suivre ce stock de lois en attente de mesures mais également leur mise en œuvre afin de mieux répondre aux enjeux cruciaux auxquels les citoyens sont confrontés quotidiennement.

La mise en application partielle des lois anciennes génère un effet boule de neige du nombre de mesures restant à prendre qui s'accroît d'année en année. Le président de la commission des finances, M. Claude RAYNAL, a mis en garde sur « *le fait que tant le nombre de lois que le nombre de mesures du stock de la commission va une fois de plus augmenter à l'issue de cette session, l'inflation se poursuit puisque le nombre de mesures en stock devrait dépasser la barre des 100 mesures en attente d'application, alors qu'il y en avait moins de 40 avant 2020* ».

¹ Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages. Taux d'application de 92 % au 31 mars 2025.

² Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Taux d'application de 80 % au 31 mars 2025.

³ 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. Taux d'application de 89 % au 31 mars 2025.

⁴ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités. Taux d'application de 94 % au 31 mars 2025.

⁵ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire. Taux d'application de 91 % au 31 mars 2025.

⁶ Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances. Taux d'application de 78 % au 31 mars 2025.

⁷ Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France. Taux d'application de 75 % au 31 mars 2025.

⁸ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. Taux d'application de 74 % au 31 mars 2025.

⁹ Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie. Taux d'application de 80 % au 31 mars 2025.

¹⁰ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. Taux d'application de 58 % au 31 mars 2025.

¹¹ Rapport d'information n° 738 (2022-2023), déposé le 14 juin 2023, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable relatif aux zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m).

Le Sénat demeure également très **vigilant sur le processus de codification**, qui ne saurait s'effectuer autrement qu'à droit constant, au risque de méconnaître la volonté du législateur.

2. La mission particulière du rapporteur

Enfin, le contrôle de l'application des lois par les commissions permanentes a connu une évolution supplémentaire, introduite par la réforme du 18 juin 2019 de l'**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.* »¹ Il s'agit du cinquième bilan annuel publié dans le cadre de cette évolution réglementaire notable.

Votre rapporteure salue le travail accompli par ses collègues dans le cadre de l'application des lois, considérant qu'ils constituent le premier maillon de la chaîne de ce suivi. En effet, ceux-ci permettent au Sénat d'exercer un **rôle proactif d'alerte en amont du processus qualitatif de contrôle**.

Au total, l'exhaustif travail de recensement et d'évaluation effectué par le Sénat lors de l'élaboration du bilan annuel constitue une forme d'**aiguillon pour le Gouvernement**, dont « *la perspective [...] contribue parfois à accélérer, au printemps, la mise en œuvre de certains décrets* »².

D. LES ÉCHANGES AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ET LE MINISTRE EN CHARGE DES RELATIONS AVEC LE PARLEMENT

1. Un échange technique de mise au point avec le secrétariat général du gouvernement

Après rapprochement des états de l'application des lois établis au 31 mars de chaque année, **les commissions échangent avec le SGG qui relaie leurs interrogations auprès des services concernés**, 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. Cette interaction conduit à une certaine **convergence** des taux globaux d'application des lois calculés par le Sénat et le Gouvernement.

¹ « 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. »

² Intervention du ministre en charge des relations avec le Parlement lors du débat sur le bilan d'application des lois du 2 juin 2021.

Le rôle du Sénat ne pouvant être réduit à celui d'un « *comptable censeur* » une fois par an, il pourrait être souhaitable d'explorer les voies et moyens visant à accroître le dialogue avec le SGG, au cours de l'année, en synergie avec le travail de suivi et d'alerte effectué par les rapporteurs au titre de l'article 19 *bis* B du Règlement du Sénat.

Face à l'inflation du nombre de mesures d'application, il est plus que nécessaire d'effectuer un contrôle qualitatif permanent, sans se perdre dans des chiffres généraux. Un tel exercice requiert de pouvoir alerter, sous un format à déterminer, le SGG sur l'absence de parution des mesures « phares » attendues, telles que la bonification des trimestres de la retraite des sapeurs-pompiers volontaires (*Cf. infra*).

2. Un dialogue politique avec le ministre chargé des relations avec le Parlement

L'audition préparatoire de la secrétaire générale du Gouvernement et le débat en séance publique, dont les contours ont varié au fil des années, sont désormais respectivement remplacés par une réunion technique préparatoire avec des représentants du SGG et un débat de contrôle de l'application des lois en présence du ministre en charge des relations avec le Parlement et de la secrétaire générale du Gouvernement.

Le débat « en format allégé » conservera le caractère de moment fort du contrôle parlementaire, à l'instar du débat en séance plénière. Il contribue à représenter un moment privilégié pour évoquer des **considérations plus politiques** telles que l'application de dispositions législatives en décalage avec la volonté exprimée par le législateur lors de leur examen ou encore des appréciations sur la qualité des rapports transmis au Parlement.

II. LES DONNÉES GÉNÉRALES DE LA SESSION 2023-2024 : UNE DÉGRADATION GÉNÉRALE DES TAUX ET DES DÉLAIS

A. UN TAUX GLOBAL D'APPLICATION DES LOIS DÉGRADÉ, VICTIME DE LA CONJONCTURE POLITIQUE

1. Un taux global d'application de près de 59 %, en recul de cinq points

Le **taux d'application** qui permet traditionnellement de mesurer l'engagement politique du gouvernement à appliquer les lois promulguées est celui qui prend en compte les mesures prévues (décret comme arrêté, différées ou non). **Il n'atteint que 59 %** sur la session 2023-2024.

Ce dernier enregistre une **contraction de cinq points** par rapport à la session précédente, atteignant un de ses plus bas niveaux historiques. **Il faut remonter à l'année 2020, marquée par la pandémie, pour retrouver un tel niveau.**

Il est calculé selon les données fournies par la base APLEG, dont une partie est retracée ci-dessous.

Données relatives au calcul du taux d'application globale

51 lois ont été adoptées au cours de la session 2023-2024, soit une **augmentation de 16 %**, principalement en raison de l'augmentation de 90 % des lois d'application directe. Passant de 11 à 21, ces dernières représentent 41 % de l'ensemble des lois adoptées lors de la session 2023- 2024 contre 25 % sur la précédente session, 23 % sur 2021-2022 et 22 % sur 2020-2021.

Le bilan d'application des lois de la session 2023-2024 porte donc sur 30 lois. Celles-ci ont prévu **658 mesures d'application** (519 décrets et 139 autres mesures réglementaires). Les propositions de lois concentrent 114 de ces mesures (17,3 %).

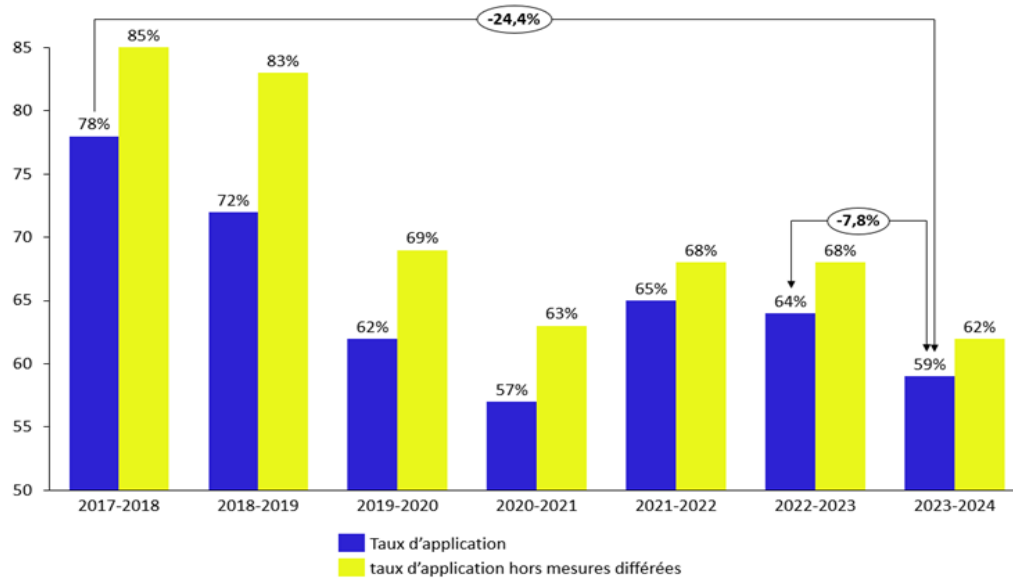
Parmi les 30 lois n'étant pas d'application directe, quatre sont devenues totalement applicables, soit une réduction de plus de la moitié par rapport à la session précédente.

26 lois prévoient des mesures d'application. 389 mesures ont été publiées, dont 317 décrets et 72 autres mesures réglementaires, au 31 mars 2025. 269 mesures restent à prendre (202 décrets et 67 arrêtés). En comptabilisant les mesures non prévues, 368 décrets ont été publiés et 102 autres mesures réglementaires, soit un taux d'application respectif de 65 % et 60 %.

Le taux d'application global annuel s'éloigne chaque année des niveaux enregistrés pour les sessions 2017-2018 et 2018-2019, où ils s'établissaient à près de 80 %.

Pour la session 2023-2024, si l'on retient le **taux d'application hors mesures différées**, celui-ci s'établit à **62 %**¹.

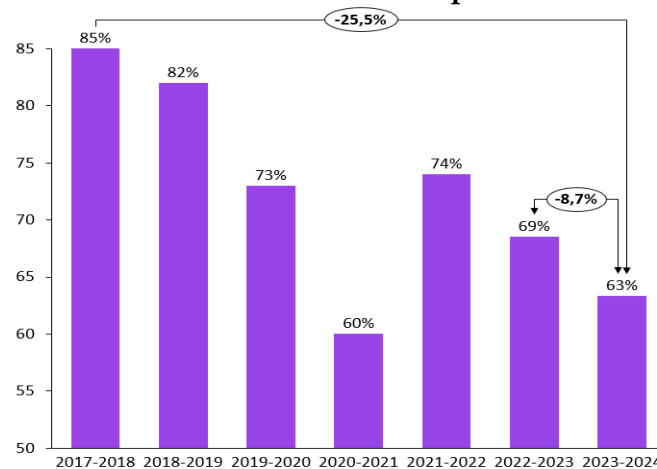
Évolution des taux d'application des lois selon le Sénat depuis la session 2017-2018



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données d'APLEG

L'écart entre le **taux global d'application des lois** calculé par le Sénat hors mesures différées et celui du SGG tend à **s'estomper**, en dépit de certaines divergences (Cf. *supra*), puisque le taux calculé par le SGG s'élève à **63,3 %**.

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



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle d'après les données du SGG.

¹ Le Sénat a recensé 35 mesures dites d'application différée contre 31 sur la session 2022-2023 et 27 sur 2021-2022.

Outre le taux d'application des mesures prévues, **le Sénat calcule un autre taux visant à refléter la réalité de l'état de l'application des lois**, en prenant en compte **l'ensemble des mesures réglementaires** (décrets et arrêtés), **prévues ou non, mais nécessaires à l'application des textes**. Ce taux, toutes mesures confondues¹, prévues ou non, différées ou non, pour la session 2023-2024 s'établit à **64 %**.

2. Un facteur conjoncturel s'ajoutant aux facteurs structurels de baisse

Quelles que soient les modalités de calcul excluant ou non les mesures non prévues ou les mesures différées, **les différents taux d'application obtenus s'établissent à un niveau bas, variant de 59 % à 64 %**. Il semble que **l'application des lois ait été une victime collatérale de la dissolution de l'Assemblée nationale du 9 juin 2024 et de l'adoption de la motion de censure le 4 décembre 2024** dans le cadre de l'examen du PLFSS pour 2025.

En effet, **la gestion des affaires courantes par les gouvernements démissionnaires** a eu un impact certain sur le taux d'application des lois. Rappelons que le gouvernement de M. Gabriel ATTAL a été tenu à la gestion des « *affaires courantes* », pendant 67 jours², dans l'attente de la formation d'un gouvernement issu des élections législatives des 30 juin et 7 juillet 2024.

Non définie dans la Constitution, la notion de « *gestion des affaires courantes* » est de nature coutumière. Cet usage républicain restreint le champ d'action gouvernemental à la gestion de la continuité de l'État et des services publics. **Le circuit de validation des mesures d'application par les ministères et les cabinets ministériels a donc été significativement perturbé** pendant ces deux périodes de transition.

Une mission flash de l'Assemblée nationale a par ailleurs souligné dans son rapport du 11 décembre 2024 une « *réelle retenue* » dans l'exercice du pouvoir réglementaire durant l'été 2024. **Le nombre de décrets et arrêtés ont diminué de près de 40 % pendant cette période par rapport à 2023**. Certaines mesures d'application ont donc été retardées, ralentissant ainsi le flux des mesures d'application restant à prendre.

Nonobstant le réel impact de l'instabilité gouvernementale sur la prise des mesures d'application, on constate **une tendance structurelle à la baisse des taux d'application depuis 2021**, s'éloignant chaque année des taux de 80 % des années 2010-2018. **L'inflation législative** ainsi que **le caractère**

¹ Outre les 389 textes réglementaires prévues par la loi et publiés pour leur application, 81 mesures ont été également prises bien que non expressément prévues par la loi : 51 décrets et 30 autres mesures réglementaires.

² Le Premier ministre, M. Gabriel ATTAL, a remis la démission de son gouvernement, le 8 juillet 2024 au Président de la République, qui l'a acceptée le 16 juillet. Le nouveau gouvernement a été nommé le 21 septembre 2024.

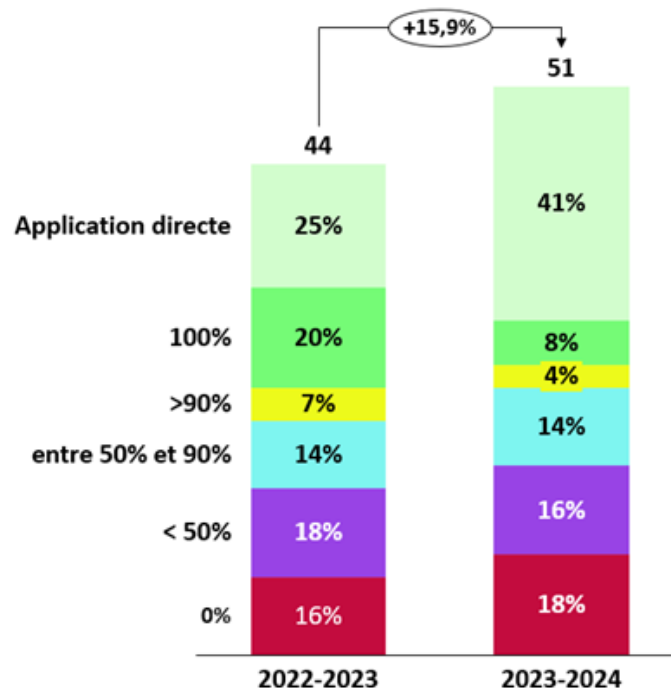
interministériel d'un grand nombre de mesures, tendent à freiner le flux d'application réglementaire.

3. La répartition des lois selon leur statut d'application

Parmi les 51 lois adoptées, un peu plus de la moitié (50,1%)¹ nécessitaient encore, au 31 mars 2025, des mesures d'application. Leur répartition selon leur taux d'application reste stable par rapport à la session 2022-2023. (Cf. graphique ci-après)

Neuf des 51 lois adoptées au cours de la session 2023-2024 n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application, décret comme arrêté. Elles affichent donc un taux d'application nul. On en dénombrait sept la session précédente.

Répartition des lois selon leur statut d'application



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG.²

¹ Soit 26 lois

² Les 51 lois adoptées se répartissent de la façon suivante :

21 lois d'application directe

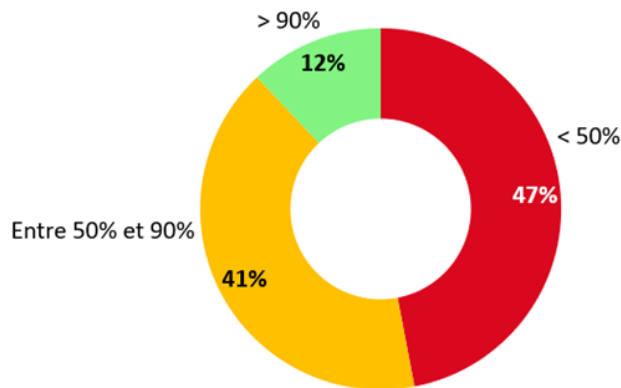
4 lois mises en application

9 lois non mises en application

17 lois partiellement mises en application dont 8 lois au taux < 50%, 7 lois au taux entre 50% et 90% et 2 lois au taux > 90%

Parmi les 17 lois partiellement applicables, huit, soit 47 % d'entre elles affichent des taux d'application inférieurs à 50 % (Cf. Graphique, ci-après). Si cette proportion est identique à celle de la session précédente, cela représente une **dégradation** par rapport à la session 2021-2022, puisqu'un tiers des lois (8/24) avait enregistré un taux d'application inférieur à 50 %.

Taux d'application des lois partiellement mises en application pour la session 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle

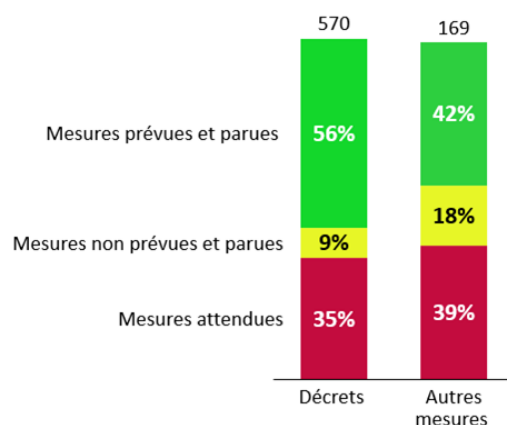
Seules deux lois ont un taux d'application supérieur à 90 %. Elles ne représentent que 12 % des lois partiellement mises en application au 31 mars 2025, contre 18 % pour la session précédente.

4. Les taux de mise en application des lois par catégories de mesures

Le taux d'application des mesures prévoyant un décret s'établit à 61 % sur la session 2023-2024, soit un taux supérieur de deux points au taux global moyen. En effet, le taux global se dégrade après prise en compte de la mise en application des mesures prévoyant un arrêté. Celle-ci n'est que de 52 %.

Les arrêtés demeurent donc une source de vigilance constante pour le Sénat. La difficulté du suivi de ces mesures par le SGG – la rédaction des arrêtés relevant de la responsabilité de chaque ministère et non des services du premier ministre – ne saurait leur dénier un caractère impératif dans la mise en œuvre des lois. En prenant en compte les mesures non expressément prévues par la loi, le taux de parution des décrets s'élève à 65 % et celui des arrêtés à 60 %.

Taux d'application selon la nature des mesures réglementaires en 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

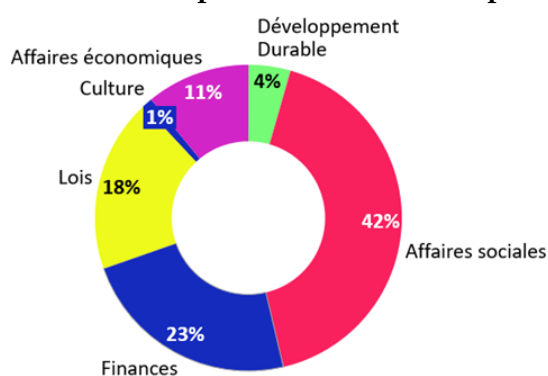
5. Les taux de mise en application des lois par commissions

La mise en application des lois de la session 2023-2024 varie selon les commissions.

a) *La commission des affaires sociales, une chute drastique du taux*

En dépit d'une réduction du nombre de lois renvoyées à la **commission des affaires sociales** en 2023-2024¹, **cette dernière concentre le plus grand nombre de mesures attendues par une commission permanente, soit 42 % du nombre total** (Cf. graphique ci-après).

Répartition des mesures attendues par les commissions permanentes en 2023-2024



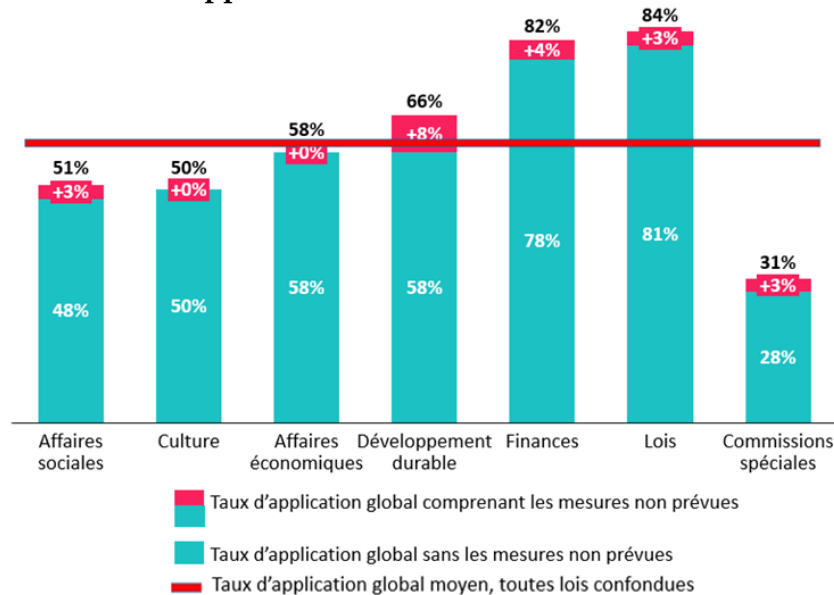
Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG².

Pour autant, elle est **celle**, parmi les commissions permanentes, **qui enregistre le plus bas taux d'application (48 %)**. 129 mesures sont encore attendues (Cf. Graphique ci-après).

¹ 8 lois adoptées sur la session 2023-2024 contre 14 sur la session précédente.

² Les commissions spéciales n'ont pas été comprises dans ce graphique. Aucun texte réglementaire n'était attendu par la commission des affaires étrangères contrairement à l'an dernier.

Taux d'application des commissions en 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG.

Au-delà des taux, **le Parlement doit demeurer vigilant quant à la mise en application des mesures à caractère « substantiel », c'est-à-dire celles dont l'absence d'application conduit à, soit bloquer la mise en œuvre d'une réforme, soit porter un grave préjudice aux personnes concernées.** Ainsi, la loi visant à **améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels**¹, dite « loi Valletoux » illustre l'impasse réglementaire dans laquelle sont plongés praticiens² et étudiants³. **Priorité affirmée du Gouvernement, son taux d'application n'est que de 42 %.** En l'absence de textes, cette réforme ne peut pleinement entrer en vigueur.

Dans le domaine sociétal, **le taux d'application de la loi « Bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie »**⁴ **ne s'élève qu'à 36 %.** 23 mesures sont toujours attendues. Les personnes âgées, handicapées et leurs proches

¹ Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels.

² Philippe MOUILLER, président de la commission des affaires sociales, a fait valoir lors de sa présentation du bilan sur l'application des lois que « la loi Valletoux a apporté plusieurs modifications substantielles au dispositif d'autorisation d'exercice des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue). Elle a notamment créé une procédure d'autorisation temporaire dérogatoire pour les Padhue déjà présents sur le territoire national. Elle a aussi ouvert la possibilité d'une modulation de la durée du parcours de consolidation des compétences (PCC), adaptée aux besoins de chaque candidat. Pourtant, aucun texte d'application n'a été publié pour mettre en œuvre cette réforme. La durée du PCC reste donc figée sur une durée uniforme, quel que soit le parcours des Padhue ».

³ N'est toujours pas publiée la mesure sur l'extension du contrat d'engagement de service public aux étudiants en maïeutique et en pharmacie, pour les inciter à exercer à l'issue de leurs études dans des zones en tension.

⁴ Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie.

aidants sont sévèrement impactés par l'absence de parution, d'une part, de l'arrêté ministériel permettant la généralisation du **service public départemental de l'autonomie** (SPDA) au 1^{er} janvier 2025¹, et d'autre part, du décret relatif à la nouvelle aide financière de la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux départements².

Quant à la **loi pour le plein emploi**³, texte emblématique, son taux d'application ne s'établit qu'à **46 %** en l'absence de parution de 20 mesures réglementaires. Or 11 d'entre elles, plus de la moitié, concernent l'important volet relatif aux modalités d'inspection et de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant.

Enfin, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024⁴ n'échappe pas à une « *mise en application au compte-goutte* », avec un **taux de 49 %** (Cf. *infra*).

b) La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, un redressement du taux d'application

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable fait figure d'exception dans ce panorama. Le taux moyen d'application des mesures prévues par un texte promulgué lors de la session 2023-2024 et relevant de sa compétence croît **de plus du double** par rapport à la session précédente, **en passant de 28 % à 58 %**.

L'année dernière, le Gouvernement avait expliqué ce taux très faible par la surcharge liée à la concentration de plusieurs textes sur les mêmes services. Le nombre plus réduit de mesures attendues par cette commission (4 % de la totalité) a logiquement permis de réduire le stock des mesures attendues. Ainsi, **la loi sur « l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP »**⁵ **est devenue entièrement applicable** lors de la session, ses décrets ayant été pris dans un délai inférieur à six mois après l'adoption définitive de ce texte.

Le taux global de 58 % demeurant cependant faible, tous les textes n'ont pas bénéficié de la même célérité dans la mise en application. Un cas extrême est celui de la loi restée « lettre morte », sur le réemploi des véhicules⁶ **affichant un taux nul d'application**. Son unique décret

¹ Cf. article 2 de la loi « Bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie ». Le SPDA a pour mission de faciliter les démarches des personnes âgées, handicapées et des proches aidants. Il a été expérimenté dans 18 territoires en 2024, avant sa généralisation qui aurait dû intervenir le 1^{er} janvier 2025. L'arrêté doit fixer le cahier des charges national du SPDA.

² Cf. article 20 de la loi « Bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie ».

³ Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi.

⁴ Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

⁵ Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

⁶ Loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires.

d'application¹ n'est toujours pas paru². Cette carence d'application est **d'autant plus préjudiciable qu'elle concerne 13,3 millions de Français précaires**, en termes de mobilité. En effet, ce texte prévoit de mettre temporairement à disposition³ à des publics précaires, des véhicules, en bon état mais destinés à être détruits dans le cadre de la prime à la conversion. Or **le décret d'application prévu ne sera jamais publié car la prime à la conversion, sur laquelle repose l'intégralité du dispositif, a été abrogée** par décret en novembre 2024. Le président de la commission, M. Jean-François LONGEOT a déploré cette situation en précisant qu'il ne pouvait que *« fustiger qu'une décision réglementaire ait ainsi pu vider de sa portée une avancée législative qui avait, de surcroît, été adoptée à l'unanimité par les deux assemblées⁴ »*.

c) *La commission des lois, un taux exceptionnel de 81%*

Avec la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, la commission des lois est la seule à enregistrer une amélioration de son taux d'application des lois. **Ce dernier s'établit à 81 % sur 2023-2024**, soit neuf points de plus que celui observé lors de la session précédente. Corrélativement, le pourcentage des mesures d'application restant à prendre ne cesse de diminuer⁵.

Pour autant la présidente de la commission des lois, Mme Muriel JOURDA, nuance ce bilan en relevant qu'aucune des lois nécessitant des mesures d'application n'est devenue pleinement applicable.

En outre, **la loi de 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères** en France⁶, destinée à mieux prévenir, détecter et réprimer les actions de puissances hostiles, attend la parution des décrets en Conseil d'État relatifs aux compétences de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique en matière de contrôle et de publication des données relatives aux activités d'influence pour le compte de mandants étrangers. Elle affiche donc un **taux d'application nul⁷**.

¹ Le décret attendu porte sur la fixation de la durée de l'utilisation du véhicule en application de l'article L. 1113-2 du code des transports, au terme de laquelle ce véhicule est retiré de la circulation à des fins de destruction et des modalités d'application de l'article L. 1113-2 du code des transports, et en particulier les conditions d'éligibilité des véhicules et des bénéficiaires du dispositif, notamment les conditions de ressources auxquelles les bénéficiaires sont soumis.

² Les autres mesures étant d'application directe.

³ Cette mise à disposition doit se faire dans le cadre de services de location solidaire.

⁴ Communication du Président sur le bilan de l'application des lois 2023-2024, le 14 mai 2025.

⁵ 34 % en 2021-2022, 28 % en 2022-2023 et 19 % en 2023-2024.

⁶ Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

⁷ Les dispositions permettant l'élaboration de nouveaux algorithmes ainsi que les dispositions pénales sont d'application directe.

d) La commission des finances, une légère tendance à la baisse

Le taux de mise en application des lois de la commission des finances, sur la session 2023-2024 ne se contracte que de quatre points par rapport à la session précédente, en restant au niveau élevé de **81 %**. Il s'explique par le taux d'application de **85 %** de la loi de finances (LF) pour 2024¹ qui concentre 90 % des mesures prévues par la commission. Appliquée à hauteur de 85 %, certaines des dispositions de la LF sont donc effectives, telles que la réforme de la fiscalité du logement et de la rénovation énergétique². D'autres sont, en revanche, toujours en suspens, tel que l'abattement exceptionnel sur la plus-value réalisée lors de la vente d'un terrain en zone tendue³.

Hors loi de finances, la commission déplore l'absence de parution de l'unique décret prévu par la loi du 11 avril 2024⁴ visant à protéger le groupe **Électricité de France d'un démembrement**.

La loi du 13 juin 2024⁵ visant à accroître l'attractivité de la France *via* une amélioration des capacités de financement des entreprises afin de diversifier leurs bases d'investisseurs n'est que partiellement mise en application (47 %). Huit mesures sur les 15 prévues étaient attendues au 31 mars 2025. La commission des finances déplore qu'« aucune des mesures d'application prévues par les articles examinés au fond par la commission des finances n'ait été prise ».

e) La commission des affaires économiques, un bilan bas mais stable

Le taux d'application des lois relevant de la commission des affaires économiques demeure stable par rapport à la session précédente. Il s'élève en 2023-2024 à **58 % contre 57 %**. **Il porte sur 11 % de la totalité des mesures attendues sur la session.** (Cf. graphique ci-dessus).

f) La commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport, un taux en chute de dix points

Le taux d'application des lois relevant de la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport régresse de dix points par rapport à la précédente session pour n'atteindre que **50 % tandis que l'ensemble des mesures attendues ne représente que 1 % du total**. On peut

¹ Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² Une seule mesure sur 26 reste attendue. Cf. article 71 LF pour 2024.

³ Cf. article 9 LF pour 2024.

⁴ Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement.

⁵ Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France.

alors s'interroger sur le retard pris pour publier l'unique décret attendu par la loi visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport¹.

g) La commission des affaires étrangères et de la défense

Sur la session 2023-2024, hormis les 17 lois tendant à ratifier des accords internationaux, la commission des affaires étrangères et de la défense n'a adopté qu'**une loi d'application directe**, la loi relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement².

B. LES LOIS ADOPTÉES EN PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE : PLUS NOMBREUSES ET MOINS APPLIQUÉES

1. Une adoption en procédure accélérée de plus des deux tiers des lois

Les sessions se suivent et se ressemblent en termes de retard dans la mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée. Le nombre de ces lois a considérablement augmenté par rapport à la précédente session, en s'élevant à 40 contre 26 (+53,8 %). Celles-ci représentent donc **78,4 % de l'ensemble des lois adoptées**. Après une baisse lors de la session précédente (59 %), la proportion de lois « urgentes » retrouve le niveau de celles des sessions antérieures.

Certaines commissions sont plus concernées que d'autres par le recours à la procédure accélérée. La présidente de la commission des lois, Mme Muriel JOURA a précisé que « **84 % des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois ont cette année été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 16 des 19 textes examinés.** Cette procédure a ainsi visé la totalité des projets de loi, à l'exception du projet de loi constitutionnelle relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, mais également la majorité des propositions de loi. »³

2. Un taux de mise en application de 55 %, inférieur au taux global moyen

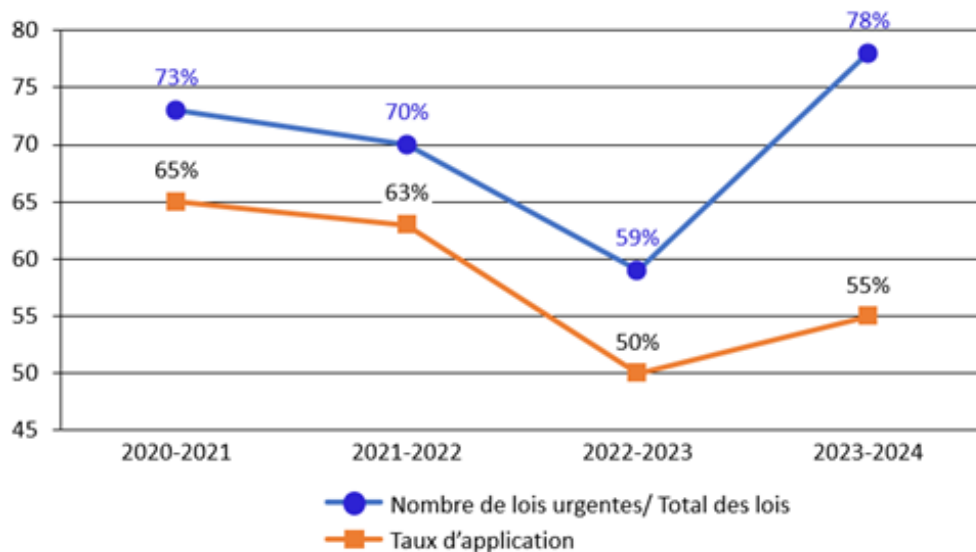
Cette augmentation du nombre de lois entraîne un effet mécanique négatif sur le taux d'application, en raison de l'élargissement de l'assiette, démontrée par le graphique ci-après. Cet effet est néanmoins particulièrement accentué pour la session 2023-2024, indiquant ainsi une dégradation du taux d'application par rapport à la session précédente.

¹ Cf. article 2 de la loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport.

² Loi n° 2024-309 du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021.

³ Présentation en commission des lois du bilan de l'application des lois le 14 mai 2025.

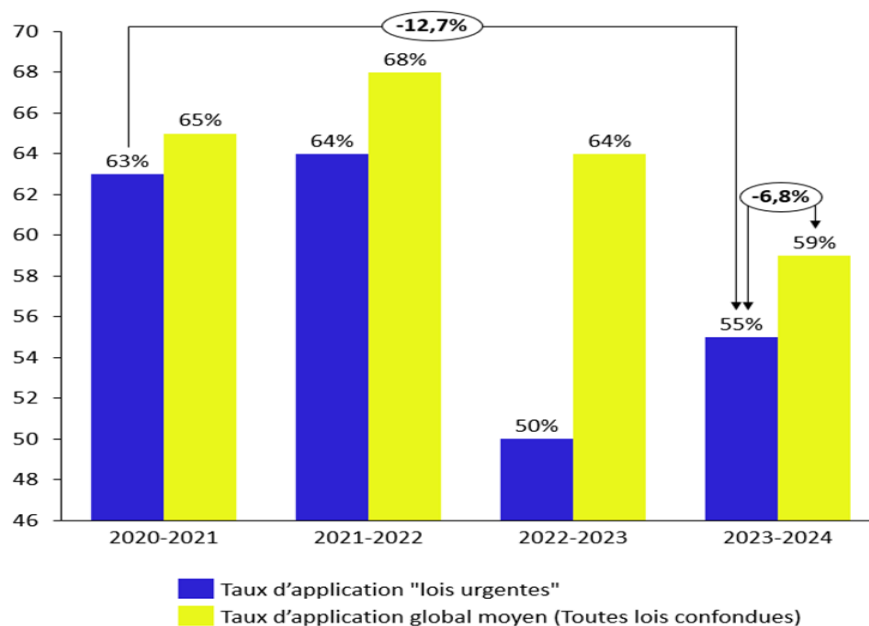
Évolution du nombre de lois adoptées après engagement de la procédure accélérée et de leur taux d'application



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Le taux d'application de ces lois est particulièrement faible, en s'établissant à 55 % sur la session 2023-2024. En dépit d'une amélioration de cinq points par rapport à la session précédente, ce taux demeure inférieur de huit à dix points par rapport aux taux enregistrés sur les sessions 2020-2021 et 2021-2022. Il **s'établit systématiquement en deçà du taux global moyen** d'application des lois, comme le démontre le graphique ci-dessous.

Évolution du taux d'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée et du taux global moyen (toutes lois confondues)



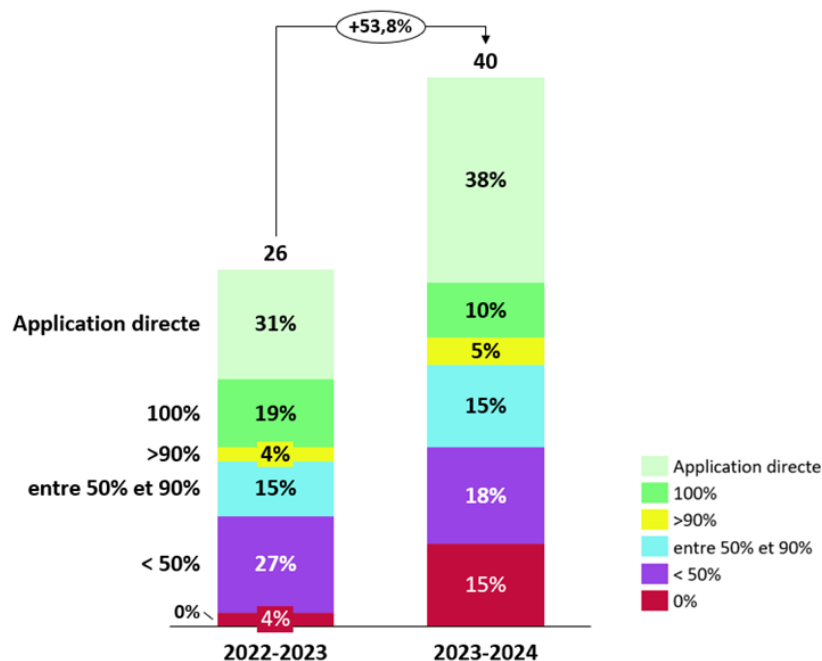
Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Le recours à la procédure accélérée pour l'adoption d'une loi est donc sans incidence sur le rythme de la prise des mesures d'application. Le Gouvernement ne semble pas s'astreindre à la célérité qu'il impose au Parlement. Ce recours, censé demeurer une exception selon la Constitution, pourrait se comprendre s'il répondait à une urgence avérée, mais il s'inscrit dans une tendance structurelle, aux conséquences dommageables. Comme l'a souligné la présidente de la commission des lois, Mme Muriel JOURDA « [le Gouvernement] *persiste à nous contraindre à des délais d'examen excessivement resserrés qui ne sont pas réellement justifiés par l'urgence des circonstances, compromettant ainsi notre capacité à mener un travail d'analyse approfondi tel que garanti par le jeu de la navette parlementaire.* » ¹

3. Une contraction importante du nombre des lois mises en application

On observe une répartition du degré de leur mise en application proche de celle des lois toutes confondues mais **très éloignée de celle de la session précédente**, comme en témoigne le graphique, ci-dessous².

Répartition des lois selon leur statut d'application



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après des données de la base APLEG

¹ Cf. Présentation en commission des lois du bilan de l'application des lois le 14 mai 2025.

² Les 40 lois adoptées après engagement de la procédure accélérée se répartissent de la façon suivante :

- 15 lois d'application directe
- 4 lois mises en application
- 6 lois non mises en application
- et 15 lois partiellement mises en application dont 7 lois au taux < 50 %, 6 lois au taux entre 50 % et 90 % et 2 lois au taux > 90 %.

Le degré de mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée tend à se dégrader par rapport à la session précédente, pour les raisons suivantes.

Le nombre des lois mises en application se contracte de 19 % à 10 %.¹

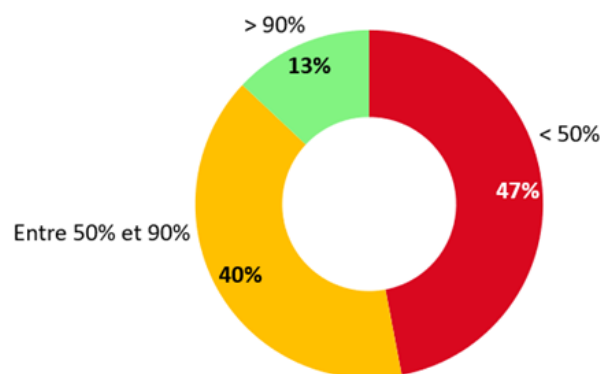
Plus de la moitié des lois adoptées en urgence (53 %) attendaient encore, au 31 mars 2025, des mesures d'application², soit une augmentation de trois points par rapport à la session précédente.

15 % de ces lois³ n'ont fait l'objet d'aucune mesure d'application, décret comme arrêté, au 31 mars 2025. Leur nombre (six) a considérablement augmenté par rapport à la session précédente qui n'en comptait qu'une.

Quant aux lois partiellement applicables, on observe une dégradation de leur nombre passant de 46 % à 38 %⁴ du total des lois adoptées avec la procédure accélérée (Cf. graphique ci-dessus).

On constate également que leur répartition en fonction de leur taux d'application (Cf. graphique ci-après) est similaire à celle des lois toutes confondues.

Taux d'application des lois adoptées en urgence et partiellement mises en application pour la session 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

4. Le cas particulier de la Loi de financement de la sécurité sociale : un bilan contrasté

Si la commission des finances bénéficie d'un taux d'application global supérieur au taux global moyen, **la sous application des lois de la commission des affaires sociales concerne également la LFSS pour 2024. Son taux d'application ne s'élève qu'à 49 %, contre 58 % sur 2022-2023.**

¹ 4 Lois

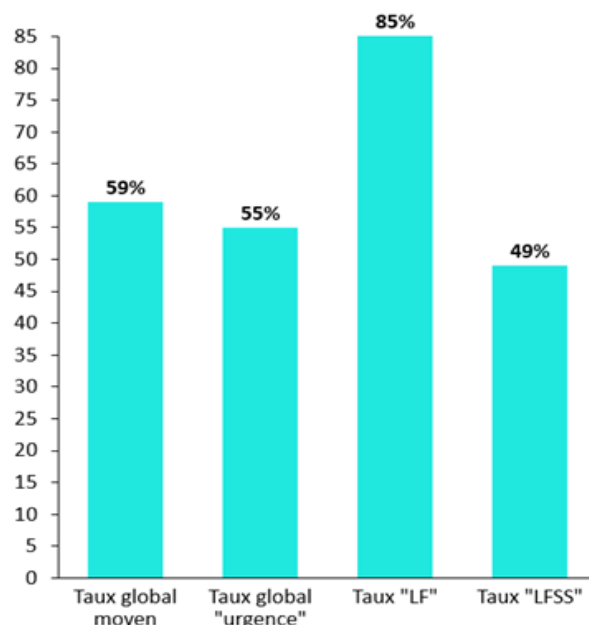
² 21 lois

³ 6 lois.

⁴ 15 lois

Ce taux historiquement bas comparé à ceux de 80 % enregistrés avant la pandémie, est **difficilement explicable**, eu égard à la **nature même de l'exercice**, à son **champ très encadré** et à ses **conditions d'examen** visant à une mise en œuvre rapide.

Taux d'application par des lois adoptées en procédure accélérée pour 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Si les dispositions concernant les recettes sont mises en application rapidement, **celles relatives aux dépenses ne donnent pas lieu au même empressement**, avec **des conséquences dommageables pour nos concitoyens**. Ainsi, certains **patients pourraient se trouver en rupture de traitement**, en raison de l'absence d'entrée en vigueur du régime de prise en charge dérogatoire pour les médicaments en fin d'accès précoce¹. Les textes d'application sont attendus depuis plus d'un an.

¹ Cf. art. 76 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024.

C. LES MESURES D'ORIGINE PARLEMENTAIRE : UN CONSTAT INQUIÉTANT

1. Les lois d'initiative parlementaire : une application à deux vitesses ?

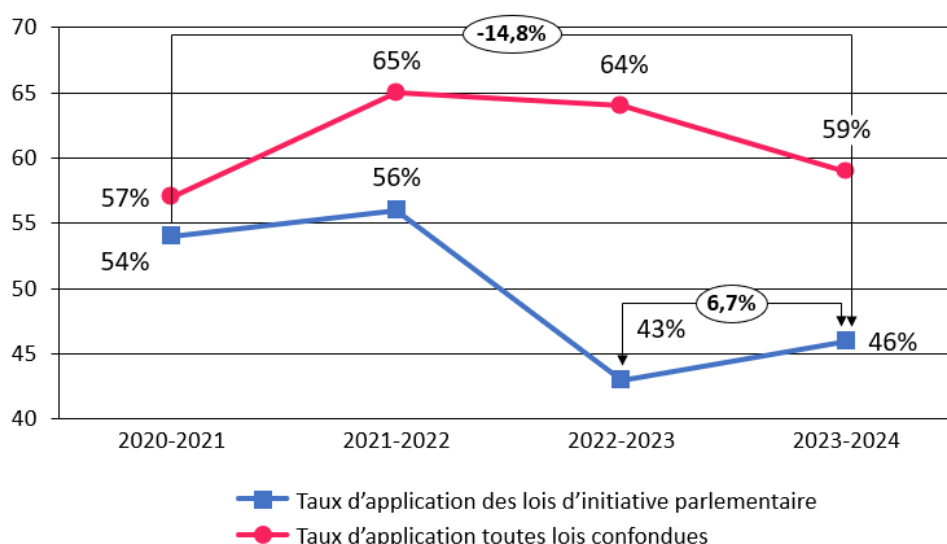
a) Un taux moyen préoccupant

On dénombre 30 lois d'initiative parlementaire, adoptées sur la session 2023-2024 contre 29, la session précédente. Elles ne représentent que 58,8% du total des lois promulguées pendant l'année parlementaire contre 66% la session précédente.

En légère amélioration de trois points par rapport à la session précédente, le **taux d'application des mesures prévues par les lois d'initiative parlementaire ne s'élève toutefois qu'à 46 %**, soit un **niveau bien inférieur au taux global d'application de 59 %**.

Cette différence de 13 points est d'autant plus notable que **l'application de ces lois d'initiative parlementaire ne nécessite en général qu'un nombre réduit de mesures réglementaires**, de l'ordre de deux à trois décrets d'application par texte adopté. En l'espèce, elles n'ont concentré que 17 % du total des mesures réglementaires attendues pour les lois adoptées au cours de la session 2023-2024.

Évolution du taux de mise en application des dispositions législatives des lois d'initiative parlementaire



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG¹

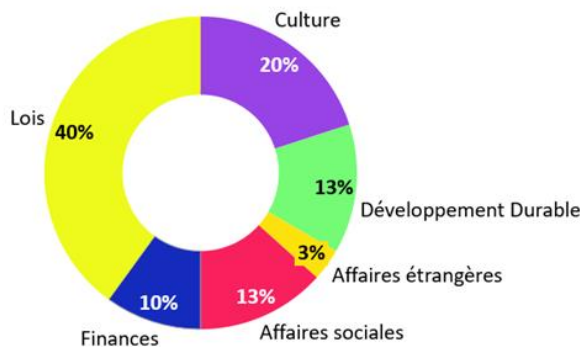
¹ Taux comprenant les mesures différées mais excluant les mesures prises non prévues.

b) *Un bilan contrasté selon les commissions*

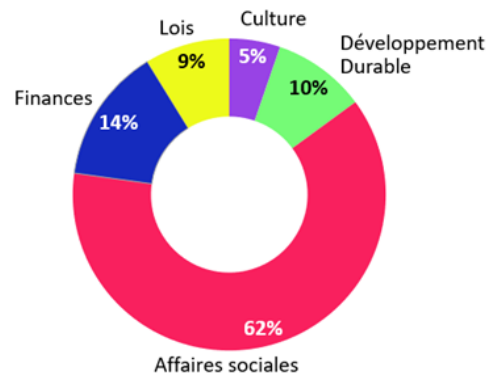
Ce taux global reflète des situations contrastées selon les commissions. À l'exception du taux d'application des mesures attendues par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'ensemble des taux des autres commissions sont très inférieurs au taux global d'application moyen de 59 %¹.

C'est la commission des affaires sociales qui concentre le plus grand nombre de mesures réglementaires d'application prévues, soit plus de 62 % d'entre elles². (Cf. Graphique ci-dessous)

Répartition des propositions de loi par commission pour la session 2023-2024



Répartition des mesures attendues issues de propositions de loi par commission pour la session 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

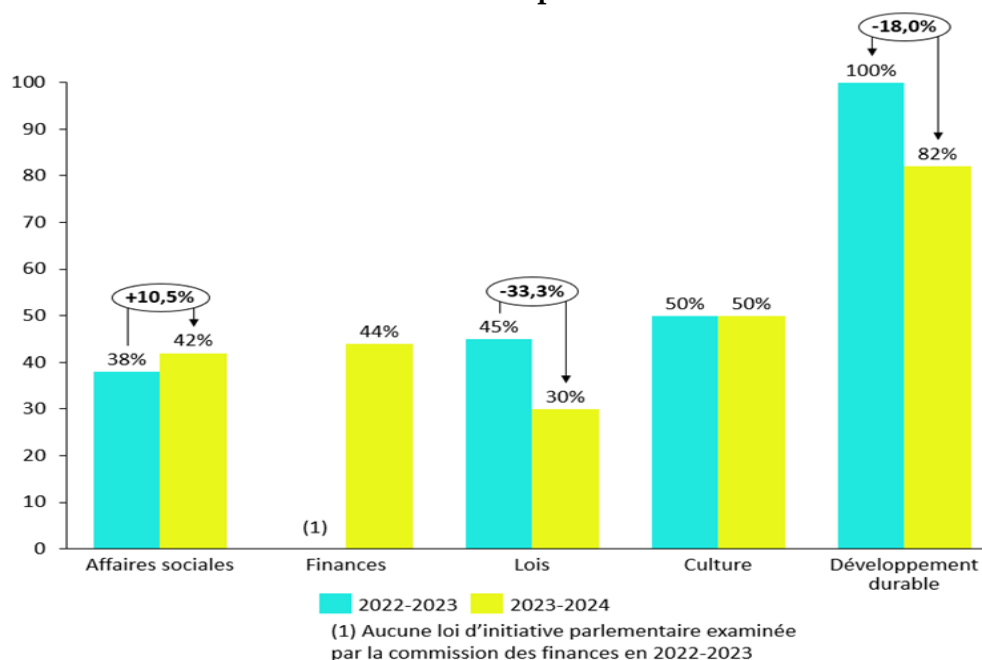
Pour autant moins de la moitié (42 %) des mesures prévues des lois d'initiative parlementaire examinées par la commission des affaires sociales ont été mises en application. Si ce taux est en légère augmentation de quatre points par rapport à la session précédente, il demeure néanmoins bien inférieur au taux global d'application de 48 % des mesures prévues relevant du suivi de la commission pour 2023-2024. **L'application des propositions de loi d'initiative parlementaire relatives au domaine social semble, avec une certaine constance, ne pas relever d'une priorité du Gouvernement.**

¹ La commission des lois a examiné 12 PPL, la commission de la culture 6, la commission des finances 3, celle du développement durable 4, de même que la commission des affaires sociales. La commission des affaires étrangères en a également examiné la loi d'initiative parlementaire d'application directe n° 2024-309 du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021. 14 de ces 30 lois sont d'application directe et 3 ont été mises en application. 6 lois sont partiellement mises en application et 3 non mises en application. Ces 13 lois prévoient 114 mesures soit un peu plus de 17 % de la totalité des mesures attendues sur la session 2023-2024, au nombre de 658.

² La commission des affaires sociales a suivi 71 mesures attendues sur 114, contre 16 pour la commission des finances, 11 pour celle du développement durable, 10 pour celle des lois, et 6 pour la commission de la culture.

Une autre observation inquiétante est la **chute d'un tiers du taux d'application des mesures prévues des lois d'initiative parlementaire** relevant de la **commission des lois**.

Évolution du taux d'application des mesures issues de lois d'initiative parlementaire



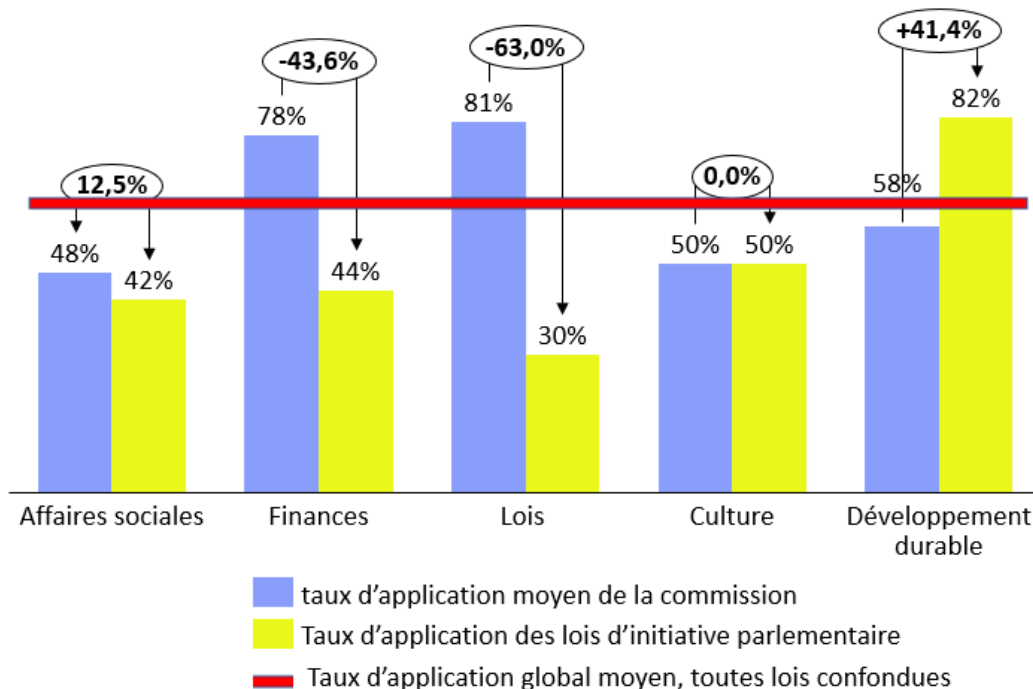
Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Le taux moyen d'application des lois relevant de la commission des lois s'élève à 30 % pour la session 2023-2024 contre 45 % l'année parlementaire précédente. Le constat interroge d'autant plus que le taux moyen d'application des mesures relevant de cette commission est de 81 %, en 2023-2024.

Le **taux d'application des mesures issues de lois d'initiative parlementaire examinées par la commission des finances s'établit à 44 % en 2023-2024**. La non parution d'un unique décret peut bloquer la mise en œuvre d'une réforme comme celle visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement¹. Le décret déterminant la part du capital d'EDF devant revenir à l'actionnariat salarié n'est toujours pas paru.

¹ Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement. Cette loi est issue d'une proposition de loi à l'Assemblée nationale.

**Comparaison du taux d'application des mesures issues
de loi d'initiative parlementaire avec le taux moyen global
et les taux moyens des commissions en 2023-2024**



*Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif
de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG*

Interrogés à ce sujet l'année dernière, les services du SGG avançaient que les **mesures issues d'initiatives parlementaires étaient difficiles à anticiper**, à la différence des mesures issues du Gouvernement. Les taux d'application seraient nécessairement plus faibles. Le ministre des relations avec le Parlement indiquait, en 2023, qu'il ne fallait pas y voir « *le signe d'une mauvaise volonté de la part du Gouvernement mais principalement la conséquence d'une moindre anticipation des textes d'application des lois* »¹.

Si cet argument peut s'entendre, il n'en demeure pas moins qu'**il ne saurait y avoir une application des lois à deux vitesses**, en fonction de l'origine des dispositions législatives, comme en témoigne le graphique ci-dessus pour la commission des lois et celle des finances. **La circulaire du 27 décembre 2022 relative à l'application des lois ne fait pas de distinction selon la provenance gouvernementale ou parlementaire** des dispositions. Si celles issues de propositions de lois sont en effet plus difficiles à anticiper, il ne pourrait cependant y avoir un tel écart, s'agissant des dispositions attendues par la commission des lois, de plus de 29 points avec le taux global moyen et de 51 points avec le taux moyen de la commission.

¹ Débat sur le bilan de l'application des lois, 31 mai 2023.

En outre, **le bilan d'application des lois d'initiative parlementaire est fort hétérogène en fonction des commissions concernées**, ainsi que l'illustre le taux d'application global des lois relevant de la compétence de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Cette dernière affiche **un taux d'application des mesures issues d'une loi d'initiative parlementaire de 82 %**, supérieur de 23 points au taux global, toutes lois confondues, de la commission. On peut donc saluer l'effort **du ministère de la transition écologique (MTE). Plusieurs facteurs probables peuvent expliquer ce taux :**

- le nombre réduit de mesures attendues ;
- la volonté politique d'exemplarité du MTE en particulier sur des textes ne relevant que de sa compétence.

À titre d'illustration, saluons la diligence avec laquelle les mesures d'application ont été prises pour la loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à **l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP, d'origine sénatoriale**¹. Celles-ci ont été élaborées en cours de navette parlementaire, afin de préparer au mieux l'échéance du 31 décembre 2024 d'ouverture à la concurrence. Le rapporteur avait reçu le projet des textes réglementaires en préparation et avait été invité à formuler des recommandations. Hormis la mesure différée à prendre avant le 9 décembre 2026², la loi est intégralement applicable³.

Ce constat de satisfecit doit être cependant nuancé, en fonction des lois. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a ainsi émis de nombreuses réserves **sur le bilan qualitatif de la mise en application de la loi « Serm »⁴, en dépit d'un taux de 100 %** (Cf. ci-dessous).

¹ Texte n° 943 (2022-2023) de M. Vincent CAPO-CANELLAS et plusieurs de ses collègues, déposé au Sénat le 29 septembre 2023.

² Il s'agit du décret relatif au comité social unique pour l'ensemble du personnel d'Île-de-France Mobilités (IDFM), mesure à entrée en vigueur différée, à l'expiration des mandats des représentants des personnels.

³ Les quatre mesures attendues pour sa bonne application ont été publiées. Elles concernent les transferts des contrats et des personnels, la procédure d'arbitrage des différends en cas de litige, les conditions du volontariat, la procédure applicable à la détermination du nombre d'équivalents temps plein à transférer, et les fonctions des entités mutualisées ne faisant pas l'objet d'un transfert aux nouveaux employeurs.

⁴ Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains.

La commission s'était attachée à simplifier les procédures administratives et à renforcer la sécurité juridique des projets de Serm, en prévoyant notamment qu'ils soient déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État. Je regrette que le décret d'application de cette mesure en affaiblisse considérablement la portée en la limitant aux projets d'un coût supérieur à 500 millions d'euros. Ce seuil restrictif exclura malheureusement du bénéfice de la disposition de nombreux projets essentiels pour décarboner les mobilités dans les territoires.

En outre, le Gouvernement a identifié 26 projets de Serm. Cependant, aucun arrêté reconnaissant le statut de Serm n'a été pris près d'un an et demi après la promulgation de cette loi. Il est donc indispensable d'en accélérer la publication afin de respecter l'objectif fixé par cette loi : la mise en place d'au moins dix Serm, dans un délai de dix ans à compter de sa promulgation.

La commission s'était inquiétée du financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux Serm dont les modalités n'étaient pas établies et avait donc introduit dans le texte le principe d'une conférence de financement des Serm. Celle-ci n'a pas eu lieu dans les délais impartis ; mais, nous pouvons collectivement nous réjouir du lancement le 5 mai dernier par le Gouvernement d'Ambition France Transports, la conférence sur le financement des transports.

Source : Présentation du bilan de l'application des lois devant la commission de l'aménagement du territoire le 14 mai 2025

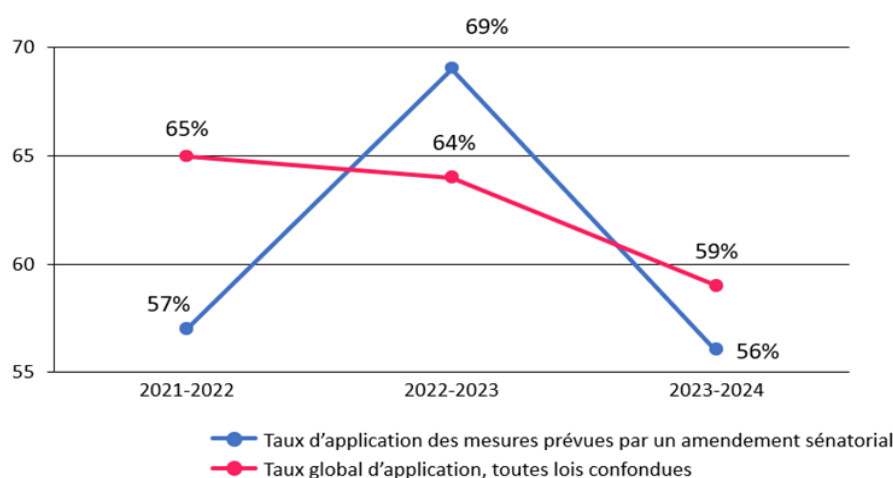
2. Les mesures issues d'un amendement sénatorial : un effacement de l'amélioration constatée l'an dernier

a) Un taux moyen médiocre

Après une nette amélioration lors de la session précédente, **le taux de mise en application des mesures prévues par un amendement sénatorial** retrouve, en 2023-2024, son niveau de 2021-2022, **en s'établissant à 56 %**, soit trois points de moins que le taux global moyen d'application.

Par ailleurs, **ce taux de mise en application de 56 % chute à 53 % pour les mesures prévues par un amendement sénatorial d'une loi adoptée après engagement de la procédure accélérée.**

Évolution du taux de mise en application des dispositions législatives issues des amendements sénatoriaux

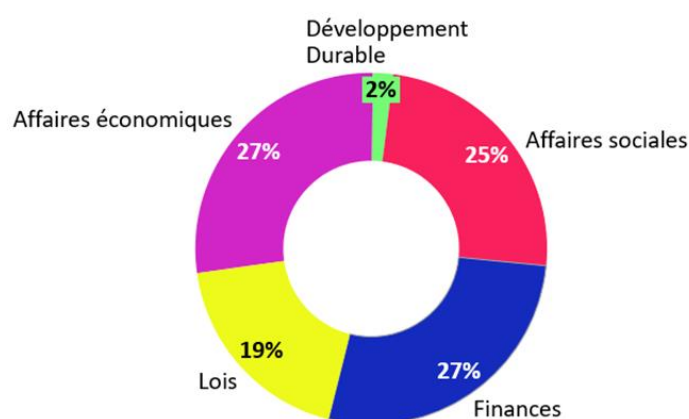


Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

b) La commission des affaires sociales : « la double peine »

Les amendements sénatoriaux sont à l'origine de 16,8 % des mesures totales prévues¹. Trois commissions contribuent à hauteur des deux tiers de la production des amendements d'origine sénatoriale adoptés, la commission des finances et celle des affaires économiques pour chacune 27 % et la commission des affaires sociales pour 25 %, comme l'indique le graphique ci-dessous.

Répartition des mesures attendues issues d'amendements sénatoriaux par commission pour la session 2023-2024



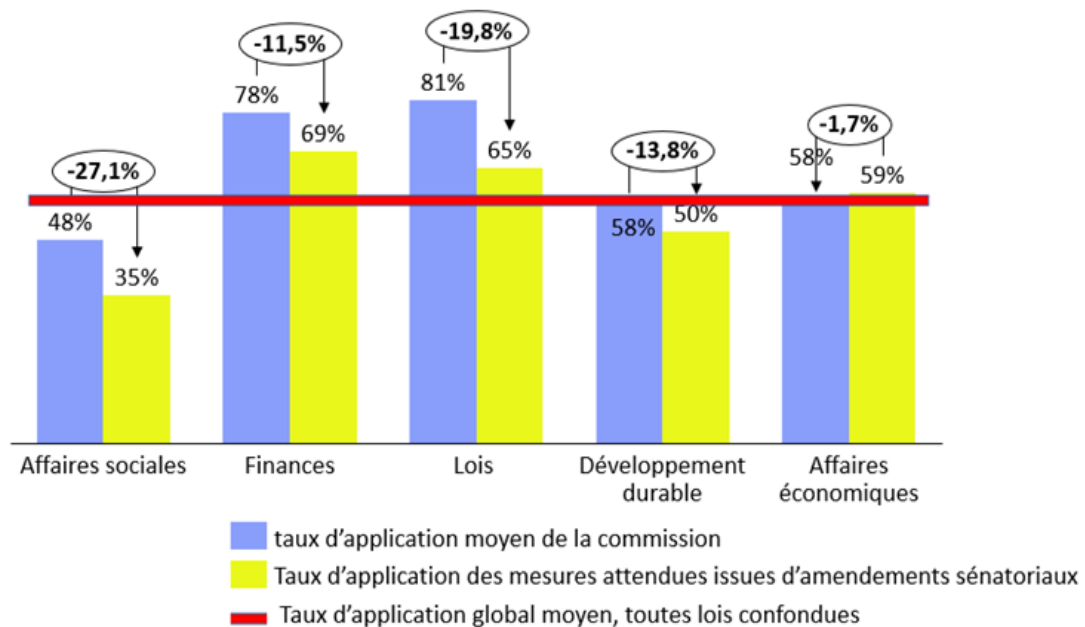
Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG²

¹ Hors mesures attendues par les commissions spéciales.

² Les données dans APLEG de la commission de la culture n'identifient l'origine des amendements. Les amendements sénatoriaux adoptés dans le cadre des commissions spéciales ont été sortis du décompte.

Le graphique ci-après révèle que les **mesures issues des amendements sénatoriaux relevant de la compétence de la commission des affaires sociales** subissent un sort identique aux mesures prévues dans les lois d'initiative parlementaire, avec **un faible taux d'application de 35 %** sur 2023-2024, bien inférieur au taux moyen de la commission de 48 % et au taux global moyen de 59 %.

Comparaison du taux d'application des mesures issues d'amendements sénatoriaux avec le taux moyen global et les taux moyens des commissions en 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Ainsi est toujours attendue la mesure permettant aux sapeurs-pompiers volontaires, justifiant d'une durée minimum d'engagement, de valider des trimestres de retraite pour compléter leur carrière professionnelle. Cette disposition vise à reconnaître leur engagement au service des populations¹.

¹ Cf. Article 24 de la loi n° 2023-270 du 14 avril 2023 de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023. Il a introduit un article L. 173-1-5 au code de la sécurité sociale relatif aux conditions et limites selon lesquelles les assurés ayant accompli au moins dix années de service, continues ou non, en qualité de sapeur-pompier volontaire ont droit à des trimestres supplémentaires pris en compte pour la détermination du taux de calcul de la pension et la durée d'assurance dans le régime. Le régime auquel incombe la charge de valider ces trimestres lorsque l'assuré a relevé successivement, alternativement ou simultanément de plusieurs régimes d'assurance vieillesse de base. Cet article est issu d'un amendement déposé au Sénat par Mme Nathalie DELATTRE, dans le texte de la première lecture au Sénat à l'article 11 bis. Il a ensuite été réécrit dans sa version définitive au stade de la CMP.

c) *Carence d'application fortuite ou intentionnelle ?*

La non publication d'une mesure peut relever également d'une volonté politique comme en témoigne la non parution du décret d'application relatif à l'affectation annuelle aux communes et aux départements d'une fraction¹ du produit de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance. **Cette mesure de la loi de finances pour 2024 a été introduite par un amendement du Sénat.** Le président de la commission des finances, lors de la présentation du bilan, a par ailleurs rappelé « *la tentative du Gouvernement d'annuler rétroactivement cette affectation lors de l'examen de la loi de finances pour 2025 [qui] a été rejetée par le Parlement* ».

En revanche, **les mesures prévues par les amendements sénatoriaux relevant de la compétence de la commission des lois bénéficient d'un taux d'application de 65 %**, supérieur aux taux pour les lois d'initiative parlementaire (30%) mais bien inférieur au taux moyen de la commission.

D. DES DÉLAIS MOYENS DE PRISE DES MESURES D'APPLICATION CONSIDÉRABLEMENT ALLONGÉS

1. Un délai global moyen à la hausse

Rappelons tout d'abord que **le Gouvernement s'est fixé par circulaire un délai de six mois pour publier les mesures d'application.**

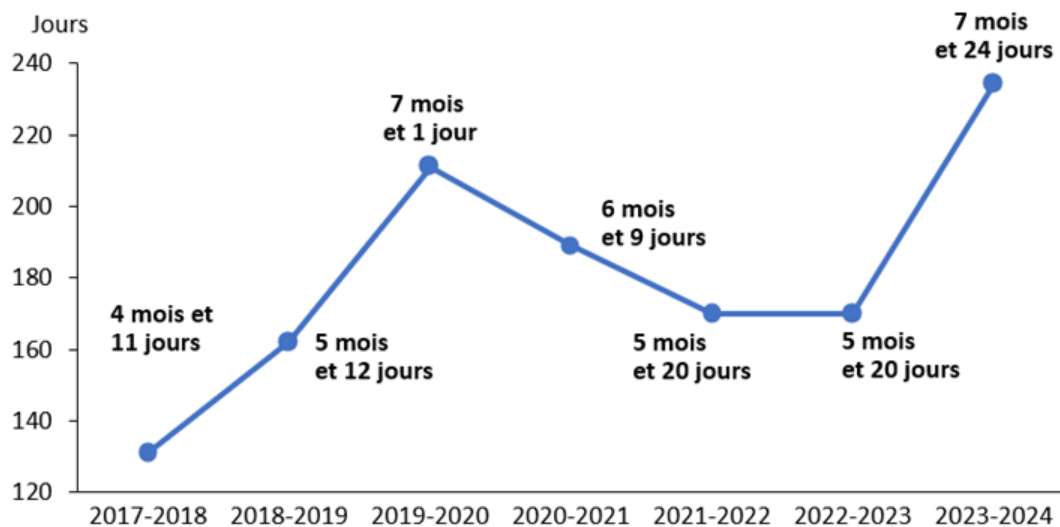
Après une **sensible amélioration des délais de parution au titre des deux précédentes sessions**, l'instabilité ministérielle engendrée après la dissolution de l'Assemblée nationale et l'adoption d'une motion de censure ont conduit à un **large dépassement du délai de six mois**, au-delà du délai observé pendant la période de la pandémie de Covid-19.

Le délai moyen de prise des mesures réglementaires d'application des lois a augmenté de plus de deux mois, en s'établissant pour la session 2023-2024 à **7 mois et 24 jours**², contre 5 mois et 20 jours pour la précédente session.

¹ Le montant est de 50 millions d'euros.

² Ce délai est calculé pour les mesures réglementaires prévues par la loi. Il s'établit à 7 mois et 25 jours en prenant en compte l'ensemble des mesures prises, y compris celles non prévues. Ce taux est une moyenne des délais de publication des décrets dont certains paraissent dès promulgation de la loi alors que le délai maximal observé cette session est de 1 an, 4 mois et 6 jours.

Évolution du délai moyen de prise des mesures d'application des lois



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Le « retour à la normale » constaté lors de la session précédente, s'agissant du délai moyen de prise des mesures réglementaires, après la session 2019-2020, affectée par la crise sanitaire, **est donc effacé**.

Cet allongement des délais de parution des mesures, concerne **toutes les commissions**. La Présidente de la commission des lois relève que ce retard ne saurait être exclusivement attribué au contexte politique :

« Les délais de publication des mesures réglementaires se révèlent, pour l'année parlementaire 2023-2024, particulièrement insatisfaisants.

29,5 % des mesures prises l'ont ainsi été plus d'un an après la promulgation de la loi, contre 4,8 % en 2022-2023. Seules 21,6 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, contre 42,9 % en 2022-2023.

Si une part des retards observés peut être attribuée à l'instabilité gouvernementale du second semestre de l'année 2024, il convient de souligner que quatre cinquièmes des mesures réglementaires prévues concernaient toutefois des lois promulguées plus de six mois avant la démission du Gouvernement en juillet 2024 »¹.

Le retard ainsi pris dans l'édiction des mesures réglementaires a mécaniquement affecté le stock de l'année de l'ensemble des mesures restant à prendre, qui était de 269 au 31 mars 2025, avec un possible effet boule de neige sur la prochaine session. Le Gouvernement devra, en effet, mettre en application les nouvelles lois adoptées, sans oublier celles relevant des

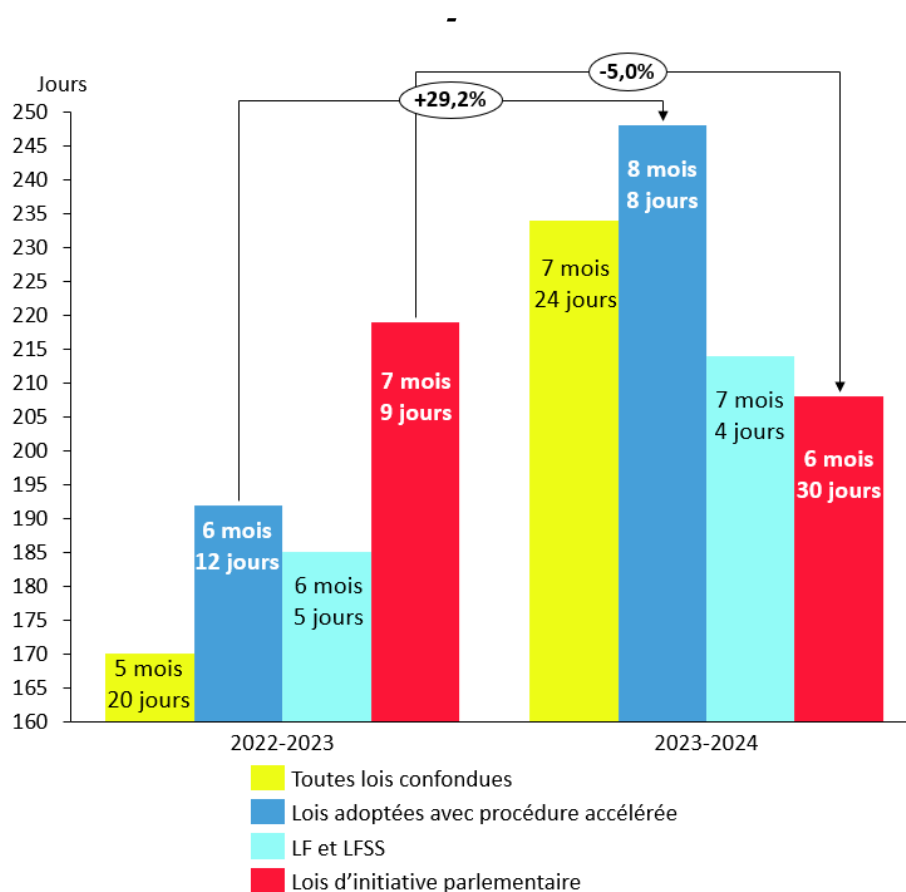
¹ Cf. contribution de la commission des lois au bilan de l'application des lois de la session 2023-2024.

sessions antérieures. **L'accumulation des stocks constatés chaque année tend à ralentir le traitement des mesures d'application à prendre.**

2. Un bilan contrasté selon la nature des lois

Comme l'indique le graphique ci-après, le délai diffère selon la nature des lois. On observe en 2023-2024, un **double paradoxe, l'un structurel, l'autre conjoncturel** :

- la **nette aggravation du délai de mise en application** des mesures des lois adoptées après déclenchement de la procédure accélérée ;
- et **l'amélioration du délai d'application** des mesures issues de **lois d'initiative parlementaire**.



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

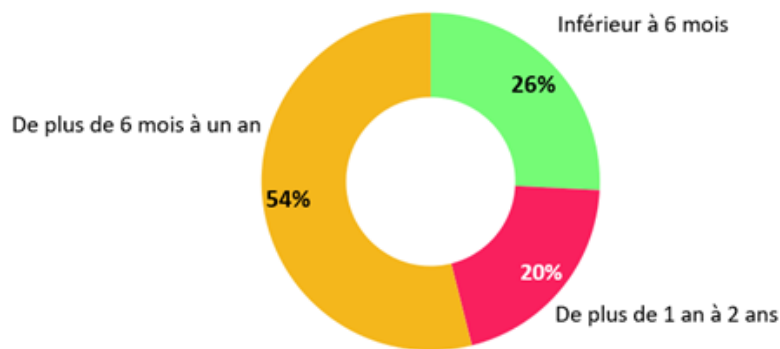
a) La lenteur de la parution des mesures « urgentes »

Paradoxalement, les mesures d'application des **lois examinées après engagement de la procédure accélérée ne bénéficient pas d'un traitement plus rapide**. Le caractère urgent de la procédure accélérée déclenchée lors de la navette parlementaire ne se prolonge dans le cadre de la mise en application de la loi adoptée.

Le délai moyen de prise des mesures d'application des lois adoptées en urgence est non seulement bien supérieur au délai prescrit de six mois mais l'est également au délai moyen global de 7 mois et 24 jours, en se fixant à **8 mois et 8 jours¹**. Il se dégrade de manière considérable, en étant augmenté de près de deux mois² par rapport à la session précédente.

Seul un peu plus d'un quart des mesures prévues, prises pour les lois promulguées sur la session 2023-2024, après engagement de la procédure accélérée, respecte le délai de six mois. **Plus de la moitié de ces mesures ont été publiées dans un délai de six mois à un an.**

**Répartition des mesures prévues prises pour les lois examinées
après engagement de la procédure accélérée
au cours de l'année parlementaire 2023-2024**



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif
de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Les lois de finances (LF) et les lois de financement de la sécurité sociale (LFSS) - régies de droit par la procédure accélérée - n'échappent pas à cette tendance d'allongement des délais de publication des textes d'application. Le délai moyen les concernant est **de 7 mois et 4 jours³**.

Il est légèrement inférieur au délai moyen global mais est **supérieur de près d'un mois à celui de la session précédente⁴**. La proportion des mesures prises conformément au délai de six mois est toutefois supérieure concernant les lois de finances (40 %) aux autres lois adoptées après engagement de la procédure d'urgence (26%).

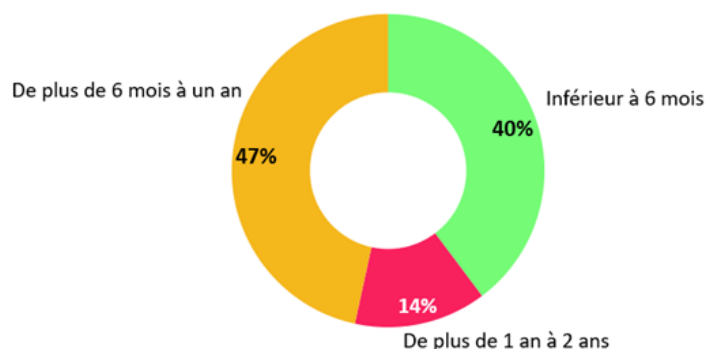
¹ Ce délai est calculé pour les mesures réglementaires prévues par la loi. Il s'établit à 8 mois et 1 jour en prenant en compte l'ensemble des mesures prises, y compris celles non prévues.

² 6 mois et 12 jours.

³ Ce délai est calculé pour les mesures réglementaires prévues par la loi. Il s'établit à 7 mois et 18 jours en prenant en compte l'ensemble des mesures prises, y compris celles non prévues.

⁴ 6 mois et 5 jours.

Répartition des mesures prévues prises pour les lois de finances (LF et LFSS) au cours de l'année parlementaire 2023-2024



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif
de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

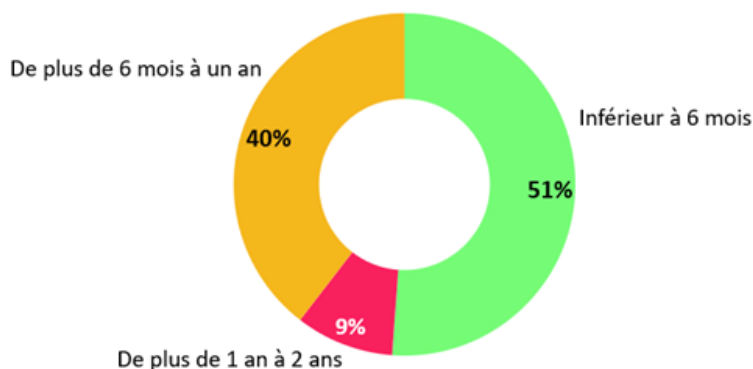
b) Une légère amélioration du délai de parution des mesures d'application des lois d'initiative parlementaire

En revanche, contrairement aux périodes précédentes, **le délai moyen de publication des mesures réglementaires d'application des lois issues de propositions de lois** est source de **satisfaction**. Il s'établit à **6 mois et 30 jours**¹ pour 2023-2024. Ce délai est donc non seulement inférieur au taux global moyen de la session (7 mois et 24 jours) mais également à celui de la session précédente (7 mois et 9 jours).

Plus de la moitié des mesures d'application des lois d'origine parlementaire ont été prises dans un délai inférieur à six mois. (Cf. Graphique ci-dessous)

Rappelons que les lois d'initiative parlementaire représentent plus de 53 % des lois adoptées nécessitant au moins une mesure d'application et concentrent 17,3 % des mesures réglementaires d'application prévues.

Répartition des mesures prévues prises pour les lois d'initiative parlementaire au cours de l'année parlementaire 2023-2024



¹ Ce délai est calculé pour les mesures réglementaires prévues par la loi. Il s'établit à 6 mois et 28 jours en prenant en compte l'ensemble des mesures prises, y compris celles non prévues.

Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif
de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG.

Paradoxalement, le délai de parution des normes réglementaires des lois adoptées selon la procédure accélérée est donc plus long que celui des autres lois, y compris celui des lois d'initiative parlementaire.

E. LE RECUL ALARMANT DU TAUX DE REMISE DES RAPPORTS AU PARLEMENT

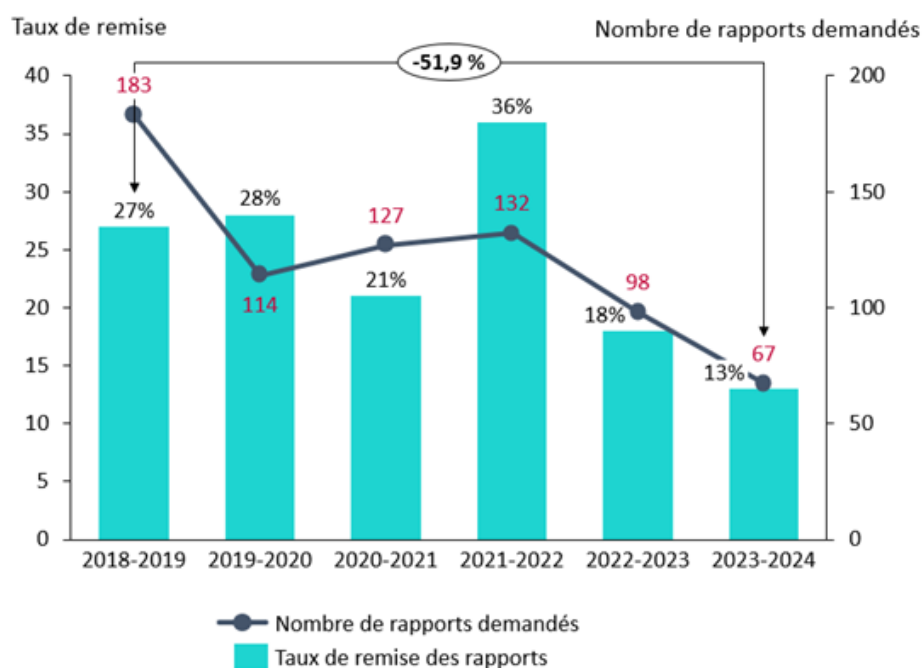
1. Un peu plus d'un rapport demandé sur 10 transmis au Parlement

a) Un taux de remise en chute

Le taux de remise des rapports demandés au Gouvernement dans un article de loi continue de diminuer fortement, en **s'établissant à seulement 13 %¹ contre 18 %** pour la session précédente. Cette forte dégradation rompt avec l'amélioration tendancielle débutée en 2018, et ayant atteint son pic lors de la session 2021-2022 avec un taux de 36 %.

En dépit de la **baisse constante du nombre de rapports demandés au Gouvernement, 67 pour la session 2023-2024**, contre 98 pour la session précédente et 132 pour celle de 2021-2022, **le dépôt de rapports n'a pas échappé au contexte politique** rendant leur publication plus difficile dans le cadre des périodes de gestion des affaires courantes en 2024.

Taux de remise des rapports demandés au Gouvernement



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif

¹ Taux comprenant les demandes de rapports différés.

de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Huit rapports sur dix, en moyenne, prévus par une mesure législative n'ont donc pas été remis au Parlement lors de la session 2023-2024. **Seules les commissions des affaires sociales, des lois ainsi que de l'aménagement du territoire et du développement durable, ont été destinataires** de quelques rapports avec un taux de remise respectif de 11 %, 20 % et 44 %.

Aucun des six rapports prévus pour être remis à la **commission des affaires économiques n'a été transmis**¹. Lors de la session précédente, un seul rapport sur les 13 demandés avait été remis.

L'importance de ces rapports ne saurait être réduite à une information donnée a posteriori. Ceux-ci peuvent participer à l'amélioration de la loi dans une perspective d'évolution législative, comme en témoigne la demande d'un rapport² sur les **moyens nécessaires à la requalification des friches de plus de dix ans**. Ce rapport toujours attendu par la commission des affaires économiques³ aurait pu aider significativement à la rédaction de la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux⁴. **La commission déplore alors « le peu d'empressement du Gouvernement à fournir aux collectivités l'information, les moyens financiers et le soutien en ingénierie nécessaire pour atteindre ces objectifs »**⁵.

L'absence totale de remise de rapport se répète pour la **commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport** tandis qu'un seul rapport a été demandé. **La commission des finances** a été particulièrement pénalisée cette session puisqu'un seul rapport parmi les 11 prévus par des dispositions législatives, ne lui a été transmis.

¹ Pour la loi n° 2023-22 du 24 janvier 2023 d'orientation et de programmation du ministère de l'intérieur, il est normal que quatre des six rapports prévus soient publiés après la période de référence, puisqu'ils visent à dresser un bilan à moyen terme, généralement sur deux ans, de la mise en œuvre d'un dispositif.

² Cf. article 10 de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.

³ Cf. « Le rapport au Parlement prévu par l'article 10, sur les moyens nécessaires à la requalification des friches de plus de dix ans en faveur de la réindustrialisation et des enjeux de lutte contre l'artificialisation, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, soit au plus tard en avril 2024, n'a toujours pas été publié, plus d'un an après cette date. Ce retard est d'autant plus regrettable que la requalification des quelque 170 000 hectares de friches recensées au niveau national, pourrait contribuer de manière significative à l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat résilience. Cette demande de rapport avait été introduite par le Sénat en séance publique. » Source : Contribution au bilan annuel sur l'application des lois de la commission des affaires économiques. »

⁴ Texte n° 124 (2024-2025) de MM. Guislain CAMBIER, Jean-Baptiste BLANC et plusieurs de leurs collègues, déposé au Sénat le 7 novembre 2024.

⁵ Source : Contribution au bilan annuel sur l'application des lois de la commission des affaires économiques. »

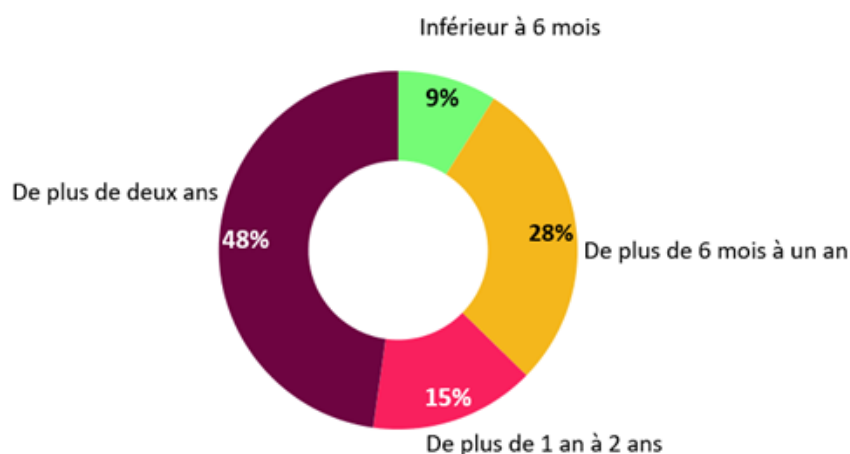
Cette carence mise en lumière notamment par la commission des lois, conduit sa présidente, Mme Muriel JOURDA, à recommander de « *ne solliciter du Gouvernement que la présentation de rapports au Parlement présentant un réel intérêt, et à privilégier ses propres travaux d'information et de contrôle pour approfondir certains sujets.* » ¹

b) Des délais réduits

Au-delà du taux de remise, **une attention particulière doit être portée aux délais de remise. Toute transmission tardive compromet l'action publique car l'intérêt de la remise du rapport s'estompe au fur et à mesure que le temps passe.** En l'espèce, les quelques rapports remis au Parlement à sa demande l'ont été dans des délais très satisfaisants. Le délai est de **moins de six mois**².

En revanche, s'agissant du **stock des lois promulguées avant le 1^{er} octobre 2023**, le délai de publication moyen des rapports élaborés entre le 1^{er} avril 2022 et le 31 mars 2023, tend à doubler. Il s'élève à **2 ans, 8 mois et 17 jours**, contre 1 an, 4 mois et 30 jours la période précédente. Près de la moitié d'entre eux ont été transmis dans un délai supérieur à deux ans.

Répartition des rapports selon leur délai de publication au cours de la période du 1^{er} avril 2022 au 31 mars 2023 pour lois promulguées avant le début de l'année parlementaire (1^{er} octobre 2023)



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

Ce défaut de transmission est regrettable, particulièrement lorsque des décisions stratégiques sont en jeu. Ainsi le rapporteur de la loi « Nouveau nucléaire »³ regrettait que « *8 rapports d'évaluation devant être*

¹ Source : Présentation du bilan de l'application des lois en commission par Mme Muriel JOURDA, présidente, le 14 mai 2025.

² Le délai minimum est de 28 jours et le délai maximum de 6 mois 10 jours.

³ Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

remis au Parlement sont manquants, ce qui est très problématique. En effet, ces rapports portent sur des sujets majeurs, tels que la construction des nouveaux réacteurs nucléaires, le développement de technologies alternatives, la prolongation des réacteurs existants ou l'adaptation au changement climatique de ces réacteurs existants... Alors que le Gouvernement a relancé la révision de notre programmation énergétique, il est regrettable que le Parlement ne dispose pas des études d'impact qu'il est en droit d'atteindre dans ce domaine stratégique... »¹.

c) Une réserve du Sénat non récompensée dans les demandes de rapport

La doctrine constante du Sénat de réduire les **demandes de rapport** et de **préférer s'appuyer sur ses propres publications** s'est poursuivie sur la **session 2023-2024**. Seuls 12 rapports, contre 15 la session précédente, ont été demandés dans le cadre d'un amendement d'origine sénatoriale. Ceux-ci représentent 17 % du total des rapports prévus.

À titre de comparaison, l'Assemblée nationale a, quant à elle, introduit trois fois plus de demandes, avec 32 demandes de rapports introduites par voie d'amendements, soit 48 % du total.

Nombre de rapports prévus et remis selon leur origine

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement du Sénat	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Origine non renseignée
Rapports prévus	13	1	12	32	6	5
Rapports remis	4 (31%)	0 (0%)	1 (8%)	4 (12%)	1 (17%)	0 (0%)

Source : Sénat, direction de la législation et du contrôle

À l'instar des autres sessions, **la réserve du Sénat en matière de demandes de rapport n'a malheureusement pas été récompensée**. Un seul rapport² sur les 12 demandés par le Sénat lui a été transmis **alors que la précédente session avait rompu cette tendance à la non transmission des rapports**, avec un taux de remise de 27 %.

Lors du débat en séance publique sur le bilan de l'application des lois pour 2021-2022, **le ministre des relations avec le Parlement** avait alors indiqué **partager le « mécontentement sur l'absence de remise des rapports demandés par le Sénat »** et s'était engagé à **« écrire dès demain aux ministres concernés »**.

¹ Présentation du bilan de l'application des lois pour 2023-2024 de la commission des affaires économiques.

² Rapport au Parlement évaluant à mi-parcours la mise en œuvre de l'expérimentation "Mieux reconstruire après inondation" (MIRAPI). Il s'agit du rapport d'étape sur l'expérimentation prévue au A du III de l'article 224 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 (création du dispositif dénommé Mieux reconstruire après inondation), qui présente notamment le nombre de dossiers déposés au titre de cette expérimentation ainsi que les montants qui sont alloués à ce titre par le fonds de prévention des risques naturels majeurs.

L'effort fourni lors de la précédente session n'a donc pas été poursuivi. Le Sénat doit donc renouveler son alerte et accroître sa vigilance s'agissant des rapports qu'il demande.

S'agissant des rapports prévus par un amendement du Gouvernement, il est une nouvelle fois surprenant de constater que ce dernier ne remette pas l'unique rapport qu'il s'est lui-même imposé de rédiger par l'intermédiaire d'un des amendements en cours de discussion du texte législatif.

Quant au taux de remise des rapports prévus par le texte initial, il n'est que de 31 % alors que lesdits rapports étaient totalement prévisibles. Si les circonstances politiques ont pu jouer comme facteur retardataire de la transmission des rapports demandés par voie d'amendement parlementaire, certains éléments rédactionnels des rapports prévus dans le texte initial du Gouvernement auraient pu être anticipés, afin d'en réduire les délais d'élaboration. Cette carence structurelle fortement préjudiciable à l'information du Parlement, devrait interroger sur les causes qui y président.

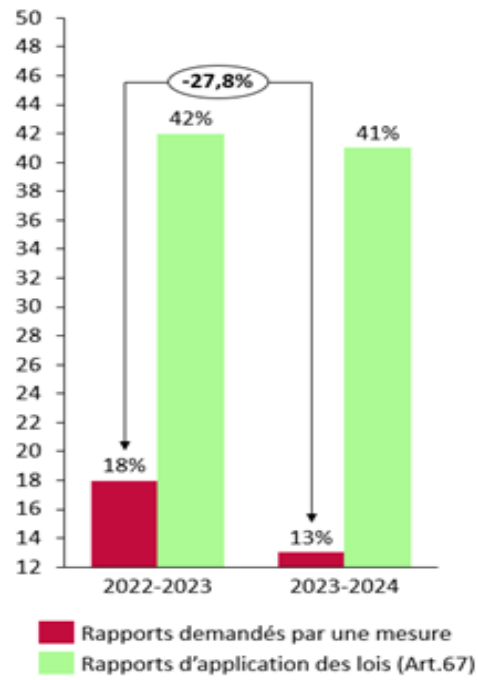
2. Un peu plus de quatre rapports d'application des lois sur dix transmis au Parlement

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

En théorie extrêmement utile au contrôle de l'application des lois par le Sénat, ce dispositif a très longtemps constitué le parent pauvre de l'information du Parlement par le Gouvernement. Si la publication de ces rapports fait l'objet d'une plus grande attention de la part du Gouvernement que celle des rapports demandés à l'occasion de l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi, des marges d'amélioration substantielles demeurent. 12 rapports ont été remis, ce qui établit le taux à 41 %. Il demeure stable par rapport à la précédente session.

Au-delà de l'aspect quantitatif, plusieurs commissions insistent dans leur bilan sur la qualité variable des rapports transmis. Il existe, en effet, une forte hétérogénéité dans la remise des rapports de l'article 67 selon le périmètre considéré.

Évolution des taux de remise des rapports au Parlement



Source : Cellule d'assistance au contrôle et de soutien au travail législatif
de la direction de la législation et du contrôle, d'après les données de la base APLEG

**DEUXIÈME PARTIE :
ANALYSE DES COMMISSIONS**

COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	61
1. Le stock des lois suivies par la commission des affaires économiques	61
2. L'état d'application des lois d'initiative parlementaire	63
3. L'application des lois votées selon la procédure accélérée	64
4. La publication des rapports	64
B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	66
1. Agriculture, forêt, chasse et pêche	66
2. Urbanisme, ville et logement.....	73
3. Technologies de l'information	83
4. Énergie.....	88
5. Commerce, consommation et autres lois	130

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

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

a) Les lois totalement applicables

Sur les dix-huit lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques au 31 mars 2025, **trois sont totalement applicables** :

- Loi n° 2023-54 du 2 février 2022 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée ;
- Loi n° 2023-1041 du 17 novembre 2023 portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation ;

b) Les lois partiellement applicables

Sur les dix-huit lois traitées dans le présent bilan de la commission des affaires économiques, **quatorze sont partiellement applicables** à la date du 31 mars 2025 :

- la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'**organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire** et de la **radioprotection** pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire, avec un taux d'application de 40 % ;

- la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'**accélération** et à la **simplification de la rénovation de l'habitat dégradé** et des grandes opérations d'aménagement, avec un taux d'application de 27 % ;

- la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'**industrie verte**, avec un taux d'application de 68 % ;

- la loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de **lutte contre l'artificialisation des sols** et à renforcer l'accompagnement des élus locaux, avec un taux d'application de 75 % ;

- la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'**accélération des procédures** liées à la **construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants** et au **fonctionnement des installations existantes**, avec un taux d'application de 86 % ;

- la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à **encadrer l'influence commerciale** et à **lutter contre les dérives des influenceurs** sur les **réseaux sociaux**, avec un taux d'application de 25 % ;

- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'**accélération de la production d'énergies renouvelables**, avec un taux d'application de 26 % ;

- la loi n° 2023-171 du 10 mars 2023 portant **diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne** dans les domaines de la **santé**,

du **travail**, des **transports** et de l'**agriculture**, avec un taux d'application de 73 % ;

- la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant **mesures d'urgence** pour la **protection** du **pouvoir d'achat**, avec un taux d'application de 92 % ;

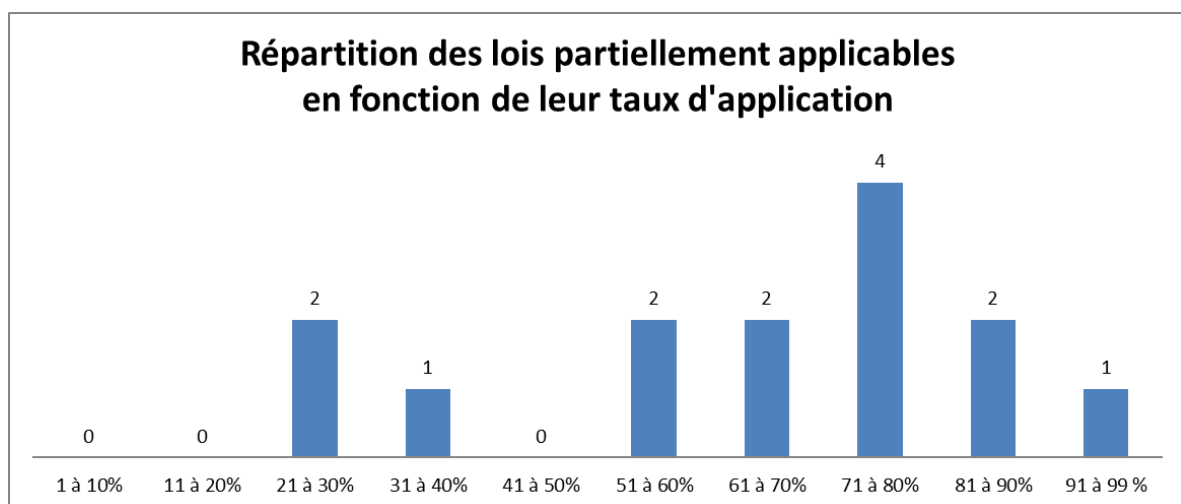
- la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la **différenciation**, la **décentralisation**, la **déconcentration** et portant diverses **mesures** de **simplification** de l', avec un taux de mise en application de 57 % ;

- la loi n° 2021-1539 du 30 novembre 2021 visant à **lutter** contre la **maltraitance animale** et **conforter** le **lien** entre les **animaux** et les **hommes**, dont le taux d'application s'établit à 50 % ;

- la loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à **protéger** la **rémunération** des **agriculteurs**, dont le taux d'application atteint 77 % ;

- la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant **lutte** contre le **dérèglement climatique** et **renforcement** de la **résilience** face à ses **effets**, avec un taux d'application de 71 % ;

- la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 relative à la **transparence** de l'**information** sur les **produits agricoles** et **alimentaires**, dont le taux d'application s'établit à 40 %.



Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 25 % à 92 % et la **moyenne de leur taux d'application s'établit à 64,7 %**.

Ce taux plutôt en hausse par rapport au dernier bilan (54 % l'an passé) s'explique d'une part par la prise en compte dans le bilan de plusieurs projets de loi volumineux renvoyant à de nombreuses mesures d'application, notamment la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la

production d'énergies renouvelables, d'autre part du fait de la publication lacunaire des textes réglementaires prévus par certaines propositions de loi commentées dans le présent rapport.

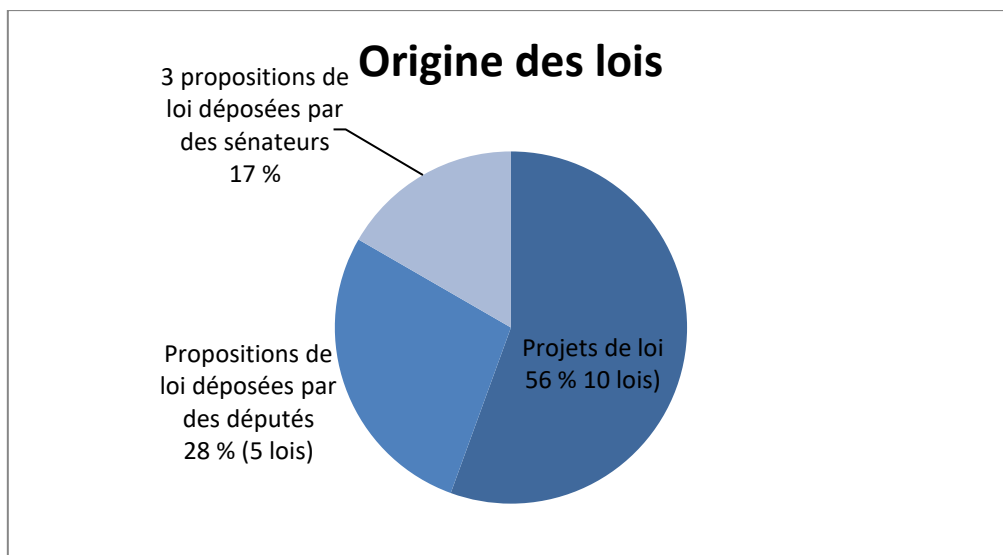
Ces taux constituent toutefois des indicateurs qui recouvrent une mise en œuvre effective des lois parfois inégale. Dans certains cas, un seul décret manque et un pan entier de la loi n'est pas applicable. L'abrogation de dispositions par une loi ultérieure peut aussi conduire à rendre des mesures d'application sans objet et par conséquent à augmenter le taux d'application indépendamment de la prise des textes réglementaires attendus.

c) Les lois non applicables

Comme l'an dernier, **une seule loi dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques est totalement inapplicable.**

Il s'agit toujours de la **loi n° 2022-309 du 3 mars 2022 pour la mise en place d'une certification de cybersécurité des plateformes numériques destinée au grand public** qui, bien qu'entrée en vigueur au 1^{er} octobre 2023, demeure entièrement inapplicable dans la mesure où ni le décret déterminant son périmètre d'application ni l'arrêté ministériel fixant le contenu de l'audit de cybersécurité n'ont été publiés par le Gouvernement.

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



Sur les dix-huit lois dont la commission des affaires économiques suit l'application au 31 mars 2025, **cinq sont issues de propositions de loi déposées par des députés et trois sont d'initiative sénatoriale.** Deux de ces propositions de loi sont totalement applicables, une est encore totalement inapplicable. Là aussi ces statistiques ne décrivent pas nécessairement la réalité du contenu puisqu'il est désormais fréquent que soient insérées dans

un texte devant être adopté et par exemple bénéficiant de la procédure accélérée serve de véhicule à une PPL par exemple d'origine sénatoriales qui avait été adoptée par l'une des deux chambres voire les deux et était en attente d'une 2^e lecture.

Les trois autres lois issues d'initiatives parlementaires ont un taux d'application qui oscille entre 25 et 75 %. Encore une fois, ces taux recouvrent des réalités différentes : dans certains cas, un seul décret manque, rendant un pan entier de la loi inapplicable, dans d'autres, des dispositions ont été prises après la date du 31 mars 2025 et n'ont donc pas pu être prises en compte dans le bilan.

3. L'application des lois votées selon la procédure accélérée

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

Le recours à la procédure accélérée pour l'examen des textes envoyés à la commission des affaires économiques a été une fois encore très fréquent, sinon quasi systématique, pour les lois votées ces dernières années et étudiées dans le présent bilan – il est même devenu la norme s'agissant des projets de loi. Sur les dix-huit lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre de ce bilan, **quinze ont été votées selon la procédure accélérée**. Parmi ces quinze lois, **trois** sont totalement applicables. Une seule est totalement inapplicable. En revanche, onze lois ne sont encore que partiellement applicables, alors que la plus ancienne d'entre elles a été promulguée lors de la session parlementaire 2020-2021, ce qui démontre que **l'accélération de leur examen parlementaire ne s'est pas forcément concrétisée par une rapidité accrue dans leur mise en application**.

4. La publication des rapports

a) La publication des rapports de l'article 67

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

Parmi les lois étudiées dans le bilan cette année, seule une d'entre elles a fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 depuis le bilan établi l'année dernière.

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

S'agissant des dix-huit lois entrant dans le champ du bilan cette année, seuls **4 rapports** au Parlement ont été transmis alors que **47 rapports** étaient attendus au total, soit un taux de remise d'à peine 8,5 %. Certes, quelques rapports portent sur l'évaluation d'une expérimentation et nécessitent un délai de remise plus long, qui est subordonné à la fin de la période expérimentale, mais le constat global reste celui d'une défaillance récurrente dans la transmission des rapports au Parlement.

B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Agriculture, forêt, chasse et pêche

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

Comportant douze articles, la loi n° 2020-699 du 10 juin 2020 dite « transparence alimentaire » reprend notamment huit articles de la loi EGalim de 2018 censurés par le Conseil constitutionnel car jugés cavaliers législatifs. Pour un bilan exhaustif de l'application de cette loi, il convient de se référer aux bilans des années précédentes.

Cinq ans après son adoption, cette loi reste largement lettre morte, n'étant appliquée qu'à 25 % en raison notamment d'une méconnaissance des règles de notification européenne et de chevauchements avec le droit de l'UE.

En effet, faute de notification préalable à la Commission, sept des douze articles (articles 1^{er}, 2, 4, 5, 6, 8 et 9) ont d'emblée été déclarés inopposables, la procédure TRIS 2020/338/F ayant été close le 17 juin 2020 après constat du non-respect par le législateur du délai de *statu quo*, alors qu'il y était normalement tenu au titre de la directive 2015/1535.

Trois de ces articles ont certes été repris par la loi EGalim 2 (origine du cacao, du chocolat, du miel et de la gelée royale de l'art. 2, origine du vin dans la restauration hors foyer de l'art. 8 et nom du brasseur et lieu du brassage pour la bière de l'art. 9), en respectant cette fois le délai de *statu quo*. Cependant, seule la disposition sur le miel a trouvé une application, depuis juillet 2022 (décret n° 2022-482) ; elle est, du reste, sur le point de devenir obsolète (entrée en vigueur de la directive « petit-déjeuner » en juin 2026, plus complète). Les mesures sur le cacao, le chocolat et le vin (sans motif donné) et celles sur la gelée royale et la bière (qui porteraient atteinte au droit de l'Union européenne) n'ont pas été prises.

Il était néanmoins permis d'attendre des progrès en 2024 sur deux dispositions emblématiques de la loi. La première a été définitivement privée d'effet (interdiction des termes « steaks végétaux », article 5) et la seconde (transparence accrue pour les fromages « fermiers » non affinés à la ferme, article 6) demeure en suspens.

Interdiction des dénominations issues des secteurs de la boucherie, de la charcuterie et de la poissonnerie pour les alternatives à base de protéines végétales (suite et fin)

L'article 5 de la présente loi entendait interdire l'usage des termes « steak », « saucisse », « filet » ou « jambon », entre autres, afin de protéger le secteur des productions animales et de renforcer l'information des consommateurs. Le rapport adopté par la commission des affaires économiques en 2023 sur les aliments cellulaires comportait plusieurs recommandations en ce sens, mais au niveau européen. Après la suspension en référé du premier décret pris pour son application, en date du 29 juin 2022, puis du second décret, du 26 février 2024, par le Conseil d'État, la Cour de justice de l'Union européenne, saisie d'une question préjudicielle, a tranché définitivement (C-438/23 du 4 octobre 2024). Elle a jugé que l'interdiction de ces noms pour les préparations à base de végétaux n'était pas conforme au règlement Inco (« information du consommateur ») de 2011, **en ce que ces termes constituent des noms usuels ou descriptifs et non des dénominations légales** - pour ces dernières, une interdiction aurait été permise. Le Conseil d'État en a tiré les conséquences en annulant les deux décrets le 28 janvier 2025.

L'article 6 de la loi de la présente loi visait à définir un nouvel équilibre sur une problématique longtemps débattue au sein de la filière des produits laitiers, celle de la mention valorisante « fromage fermier ». Il s'agissait d'autoriser l'affinage en dehors de la ferme pour ces produits, au prix d'une mention explicite de cette modalité d'affinage sur l'emballage (auparavant, l'affinage hors ferme n'était possible que pour les produits disposant d'un cahier des charges AOP ou IGP). Malgré une mise en consultation d'un décret au printemps 2024 - fortement critiqué par l'Association nationale des producteurs laitiers fermiers pour son caractère trop souple -, aucun décret d'application n'a finalement été pris pour l'heure, ce dont s'est étonnée la sénatrice Nadège Havet dans une question écrite n° 02 034 - 17e législature.

b) Loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs

La **loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021** visant à protéger la rémunération des agriculteurs - dite « Egalim 2 » - présente en 2025 un taux d'application de 77 %, stable par rapport à 2024. Elle prévoit la remise de deux rapports au Parlement.

Le rapport prévu par l'article 12 de la loi, sur la politique de contrôle en matière de pratiques commerciales trompeuses portant sur l'affichage de l'origine des denrées alimentaires, a bien été transmis au Parlement. Néanmoins, il n'a été remis que le 6 février 2024 alors que la loi prévoit qu'il doit être transmis avant le 31 décembre de chaque année.

L'article 2 prévoit également la remise d'un rapport six mois avant la fin de l'expérimentation qu'il crée concernant les « tunnels de prix » dans les clauses de prix des contrats de ventes de produits agricoles. Ce rapport est

attendu au plus tard le 30 juin 2026, l'expérimentation prenant fin le 31 décembre 2026.

La loi prévoit 14 mesures d'application, dont 3 n'ont pas été prises et dont une relevait d'une disposition réglementaire déjà codifiée. Par ailleurs, 5 articles donnent la possibilité au pouvoir réglementaire de prendre une mesure d'application sans prescrire son intervention.

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

Pour la revue exhaustive de l'application des cinquante articles de la loi « maltraitance animale », adoptée il y a désormais plus de trois ans, il convient de se référer aux bilans de l'application des lois des trois dernières années et au rapport d'information de Mme Chain-Larché adopté par la commission des affaires économiques en mai 2023.

Sur 22 mesures nécessaires pour l'application de cette loi, 7 sont encore attendues, le taux d'application de la loi progressant à 68 % seulement. Cependant, 4 de ces 7 mesures concernent le seul article 46, dont l'entrée en vigueur est échelonnée dans le temps (étape au 1^{er} décembre 2026 pour les cétacés, étape au 1^{er} décembre 2028 pour les animaux sauvages des cirques itinérants).

Cette année, trois volets de cette loi méritent de plus amples développements pour leur dimension politique.

(1) D'éventuels contournements de la loi en matière de vente d'animaux de compagnie, d'une ampleur encore à déterminer

Une fois n'est pas coutume, c'est du chapitre 1^{er}, sur les animaux de compagnie, que sont venues les alertes les plus sérieuses, alors que ce volet de la loi a bénéficié des mesures réglementaires d'application dans un délai rapide.

Sont en particulier en cause les articles 1^{er} (délai de réflexion de sept jours avant l'acquisition d'un animal, à l'initiative du Sénat), 15 (interdiction de vente des chiens et chats en animalerie, entrée en vigueur en 2024) et 18 (encadrement de la vente en ligne d'animaux : obligation d'identification des animaux et d'une rubrique spécifique sur les sites internet) de la loi.

- Une enquête rendue publique le 19 mars 2025, « Animaux vendus en « click & collect » ou livrés à domicile : ces animaleries qui contournent la loi ! », la fondation 30 millions d'amis fait état de ce que certaines animaleries continueraient de commercialiser des chiens et chats de façon dissimulée dans les arrière-boutiques ;
- d'autres continueraient de le faire selon de nouvelles modalités (Click & Collect, livraisons à domicile) ;

- d'autres encore ne respecteraient pas le délai de 7 jours entre intention d'achat et remise de l'animal, en antidatant le certificat d'engagement et de connaissance (CEC) ;
- aucune sanction ne serait appliquée quand ces pratiques sont constatées.

La rapporteure Anne Chain-Larché n'était pas favorable à l'interdiction de la vente de chats et de chiens en animaleries, contestant l'accusation qui leur était faite de contribuer à des achats d'impulsion et donc au phénomène de l'abandon. Elle souhaitait maintenir l'autorisation de la vente de chiens et chats dans les animaleries, canal identifié et contrôlé par les services vétérinaires, tout en appelant à renforcer ces contrôles, et craignait que l'interdiction conduise à un report vers la vente en ligne, en passe de devenir la plus grande animalerie de France et où près de la moitié des annonces seraient fausses. Elle soutenait en revanche la mise en place du délai de sept jours et l'encadrement de la vente en ligne.

C'est pourquoi **une mission d'information flash de la commission des affaires économiques, confiée à Anne Chain-Larché**, mènera des travaux d'ici juin 2025, avec comme feuille de route : mesurer l'ampleur réelle de ces ventes détournées ; établir si le « click & collect » est légal ou exploite une brèche ; déterminer si l'interdiction en magasin a véritablement réduit les abandons (rôle de **l'observatoire de la protection des carnivores domestiques**), aucune étude d'impact a priori n'ayant été conduite ; et, enfin, mesurer le coût économique de ces réglementations (interdiction et réglementation).

Hormis ces alertes, **aucune nouvelle mesure n'a été prise sur ce chapitre**. En particulier, l'arrêté conjoint pour définir le contenu et les modalités de mise en œuvre de la **sensibilisation au respect des animaux de compagnie** dans le cadre du Service national universel (I de l'article 25) n'est toujours pas paru.

Il convient cependant de **saluer la remise du rapport prévu à l'article 11 sur les chats errants**, permettant d'appréhender plus finement cette problématique de l'errance. **À défaut d'un chiffrage du coût de la prise en charge de ces animaux par les collectivités – ce chiffrage est jugé impossible, ce qui confirme que l'obligation faite aux maires de les stériliser était imprudente** –, il y est rappelé que :

- **l'errance**, au sens de la convention européenne pour la protection des animaux de compagnie, **inclut la divagation** (chat éloigné du domicile de son propriétaire) ;
- les estimations du nombre de chats dans les foyers français sont elles-mêmes imprécises – **de 6,7 millions de chats identifiés** selon le fichier Icad à **15,1 millions de chats** estimés par la Fédération des fabricants d'aliments pour chiens, chats, oiseaux et autres animaux familiers (Facco) ;

- l'hypothèse de taux de mortalité des chatons avant six mois va **de 15 %** (pour l'estimation qui aboutit à 11 M de chats errants) **à 75 %** (Nutter *et al.*, 2004).

Par conséquent, ce rapport conclut qu'« *en l'absence de données fiables sur les populations de gestion des chats errants, il est impossible de fournir un diagnostic chiffré* »...

- (2) Delphinariums : une impasse sur laquelle la commission avait alerté dès le départ

L'article 46 de la loi prévoit au 1^{er} décembre 2026 l'interdiction des spectacles incluant une participation de spécimens de cétacés et les contacts directs entre les cétacés et le public, ainsi que l'interdiction de détenir en captivité ou de faire se reproduire en captivité des spécimens de cétacés sauf dans le cadre de programmes scientifiques.

Le ministère de la transition écologique avait indiqué il y a deux ans que deux arrêtés prévus pour l'application de trois mesures relatives aux delphinariums seraient pris d'ici le début de l'automne 2023. Un seul arrêté a finalement été pris, le 28 juin 2024, fixant les caractéristiques générales et les règles de fonctionnement des établissements autorisés à héberger des spécimens vivants de cétacés.

La rapporteure Anne Chain-Larché regrette qu'un arrêté-cadre n'ait pas été pris pour définir les caractéristiques générales des programmes scientifiques éligibles et la durée des autorisations qui aurait opportunément pu être de dix ans (alinéa 26), en sus des arrêtés d'autorisation pris au cas par cas (alinéa 25). Elle remarque également que le ministre chargé de la protection de la nature « peut autoriser » ces programmes alors qu'il lui semblait que le ministre avait compétence liée. Elle se satisfait en revanche de la composition du comité scientifique et technique (art. 15 de l'arrêté), qui lui paraît équilibrée.

La rapporteure alerte enfin sur la situation dramatique à Marineland pour les animaux (deux orques et douze dauphins restent, après la mort de deux orques sur les années récentes), mais aussi pour les équipes soignantes, qui sont les victimes collatérales d'une « interdiction sans solution ». Le transfert abandonné de ces cétacés vers l'Espagne, où les delphinariums restent autorisés, après une piste avortée au Japon l'année passée, place le parc de Marineland dans une impasse puisqu'il lui est impossible de se mettre aux normes du fait de sa situation en zone inondable.

L'option de sanctuaires en Nouvelle-Écosse au Canada¹ voire au large de Brest², avancée par les associations de protection animale, ne s'est jamais

¹ Ce projet porté par One Voice et le Whale Sanctuary Project, présente cependant des inconvénients selon Sea Shepherd : <https://seashepherd.fr/sea-shepherd-france-un-projet-de-sanctuaire-francais/>

² Dans le cadre d'un appel à manifestation d'intérêt international pour l'accueil de 2 spécimens d'orques du Marineland d'Antibes, qui se clôturait le 30 avril 2024, les éventuels projets devant être

concrétisée. Cela conforte le pronostic pessimiste de la rapporteure Anne Chain-Larché quant à la capacité des autorités à trouver une issue pérenne et satisfaisante pour le bien-être de ces animaux dans l'application de cette loi.

(3) Un cadre juridique toujours partiel, mais enfin un plan d'accompagnement pour les circassiens

En application du même article 46 de la loi « maltraitance animale », la détention, le transport et la présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques par les établissements itinérants seront interdits après un délai transitoire de sept ans, soit à compter du 1^{er} décembre 2028. En pratique, cela concerne environ 600 animaux, dont 400 fauves.

Le cadre juridique est encore partiel : **les modalités de ces interdictions (alinéa 22), les contours concrets du principe « pas d'interdiction sans solution » fixé dans la loi (alinéa 19), ainsi que les modalités d'enregistrement des animaux sauvages dans le fichier I-FAP (alinéa 21) avant l'entrée en vigueur des premières interdictions.** Il eût pourtant été logique de **définir** ce cadre juridique au préalable.

Dans son rapport de 2023 sur l'application de la loi, la rapporteure Anne Chain-Larché rappelait que la commission des affaires économiques n'avait pas souhaité l'interdiction des cirques itinérants avec animaux et soulignait le soutien dû à une profession et à une culture blessées d'être réduites à des actes, sans doute isolés, de maltraitance animale. Elle appelait en conséquence à « *un accompagnement financier proportionné au préjudice* ».

Le décret n° 2025-396 du 30 avril 2025 dessine enfin les contours de ce soutien : une enveloppe globale de 35 M€, distribuée via un guichet unique, est ventilée en cinq dispositifs d'aides :

- 100 000 euros par personne pour la reconversion économique,
- 100 000 euros par capacitaine pour la formation hors itinérance,
- aide pour la mise au repos dans des refuges,
- aide mensuelle au nourrissage avant placement,
- aide à la stérilisation des animaux de 2 000 euros par animal.

Il est satisfaisant qu'un cadre réglementaire soit enfin publié, bien que ce cadre ne réponde que partiellement à l'ambition appelée par la rapporteure en 2023. Si la fondation Brigitte Bardot ainsi que d'autres associations de protection des animaux dénoncent au contraire des aides de nature à pérenniser l'activité des circassiens sous forme fixe, la rapporteure souligne qu'il s'agit d'une perspective légale et même souhaitable.

Elle souhaite attirer l'attention sur le fait qu'avant même l'entrée en vigueur de l'interdiction du 1^{er} décembre 2028, les cirques itinérants subissent déjà une interdiction de fait : un nombre croissant de municipalités refuse, sur des motifs parfois illégaux, de les accueillir dès lors qu'un animal – domestique ou non – figure au programme, sous la pression d'associations. Ces entraves à une activité économique légale sont pour la rapporteure tout à fait intolérables. Elle appelle à ce que les commissions départementales des professions foraines et circassiennes soient davantage sollicitées pour jouer leur rôle de conciliation et de pédagogie dès lors que des conflits apparaissent localement.

d) Loi n° 2023-54 du 2 février 2023 visant à limiter l'engrillagement des espaces naturels et à protéger la propriété privée

Issue d'une proposition de loi sénatoriale, cette loi appelait trois mesures d'application. Deux d'entre elles, un décret et un arrêté, n'avaient pas encore été publiés le 31 mars 2024, date de clôture du précédent bilan annuel de l'application des lois. Ces textes ayant été pris le 8 avril 2024, la loi est désormais totalement applicable.

Le Conseil constitutionnel, dans une décision n° 2024-1109 QPC du 18 octobre 2024, a eu par ailleurs l'occasion de préciser les conditions d'application de l'article L. 171-1 du code de l'environnement, tel que modifié par l'article 4 de la loi du 2 février 2023. Dans une réserve d'interprétation, il a jugé que « *les dispositions [qui étaient contestées] ne sauraient, sans méconnaître le principe de l'inviolabilité du domicile, permettre [aux agents chargés du contrôle] d'accéder à des enclos sans l'accord de l'occupant, si ces lieux sont susceptibles de constituer un domicile* » (paragraphe 48). **Toutes les autres dispositions déferées ont été déclarées conformes sans réserve.**

Enfin, en décembre 2024, pour accompagner la mise en œuvre de la loi, l'Office français de la biodiversité a élaboré et diffusé une brochure pédagogique intitulée : « Assurer la continuité écologique : limiter l'engrillagement dans les espaces naturels ».

2. Urbanisme, ville et logement

- a) *Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale*

(1) Mesures relatives aux règles d'urbanisme

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

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

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

- (a) Plus de deux ans après la promulgation de la loi, la seule mesure d'application attendue, en matière de droit de préemption, n'a pas été prise

L'échéancier initial d'application de la loi publié par le Gouvernement prévoyait une publication du décret concerné à la fin du mois de juillet 2022. Toutefois, au 31 mars 2024, fin de la période de référence pour le présent rapport, **ce décret n'a pas encore été publié, comme le pointait déjà le rapport d'application de la loi 2023.**

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

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

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

L'article 115 de la loi « 3DS », introduit par amendement du Gouvernement au Sénat, permet aux **exploitants de résidences de tourisme situés en zone de montagne¹ de céder le droit de priorité d'acquisition** conféré par l'article L. 145-46-1 du code du commerce, à titre gratuit, à un

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

établissement public, une société d'économie mixte (SEM) ou une société publique locale (SPL), ou à un opérateur privé agréé par l'État.

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

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

Malgré cela, le Conseil national de la montagne, dans son bilan du plan Avenir Montagne, publié en février 2023, se félicite que la loi « 3DS » ait « conforté le modèle des résidences de tourisme en permettant à des foncières locales portées par les collectivités d'être prioritaires pour l'achat de logements en vue de poursuivre leur location »¹.

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

(2) Modalités d'application de loi SRU

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

Sur ce sujet, deux décrets étaient attendus et ont été publiés en février et mars 2023

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

1

https://www.ecologie.gouv.fr/sites/default/files/23_021_AvenirMontagneTransitions_DP_pourBAT6_0.pdf

(3) Création du BRSA par ordonnance

Il est à noter que par amendement du Sénat (article 57, 58 et 59), la loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagements, la mise en œuvre du BRSA a été étendue à l'ensemble des organismes de logement social (OPH, ESH, Coopératives HLM).

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

L'article 76 prévoyait qu'avant le 1^{er} janvier 2023, le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les conséquences de l'application du zonage déterminant le financement du logement social sur sa production dans les communes où s'appliquent les articles L. 302-5 à L. 302-9-2 du code de la construction et de l'habitation. Cet article d'initiative sénatoriale a été enrichi par l'article 47 de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat à la demande de l'Assemblée nationale. Il ajoutait notamment l'impact du zonage sur le calcul des aides personnelles au logement, l'opportunité de faire évoluer le zonage dans les territoires relevant de l'article 73 de la Constitution et, enfin, l'opportunité d'une simplification et d'une fusion. **Ce rapport n'a pas été remis.**

L'article 84 visait à lutter contre les ghettos en évitant de concentrer les difficultés. À cette fin, un décret en Conseil d'État doit définir les critères permettant de distinguer les résidences à enjeu prioritaire de mixité sociale et ceux permettant d'identifier les ménages candidats à l'attribution d'un logement social qui accentuent la fragilité en matière d'occupation sociale d'une résidence à enjeu prioritaire de mixité sociale et auxquels une attribution pourrait être refusée sur ce motif. **Ces décrets sont toujours attendus. Leur publication avait pourtant été annoncée lors du Comité interministériel des villes du 27 octobre 2023 par Elisabeth Borne alors Première ministre.**

(5) Les autres dispositions relatives à l'urbanisme et au logement (titre III)

L'article 97 modifie par expérimentation, pour une durée de six ans, la procédure de délivrance de l'autorisation d'exploitation commerciale pour les territoires ayant signé une convention d'opération de revitalisation territoriale (ORT). Le **décret n° 2023-977 du 23 octobre 2023**, pris en Conseil d'État, précise les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation prévue à cet article en matière de procédure de délivrance des autorisations d'exploitation commerciale. Il est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2024.

(6) Mesures relatives à l'énergie

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce décret en Conseil d'État est encore en attente de publication.

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

Sur ce fondement a été pris le décret n° 2023-810 du 21 août 2023.

Le détail de cette mesure réglementaire, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2024.

- (7) Transfert du Haras du pin aux collectivités territoriales compétentes : ne manque qu'un arrêté mettant certains biens mobiliers à disposition gratuite de l'IFCE et de l'Inrae

Le transfert du Haras national du Pin au département de l'Orne, prévu par l'article 269 de la loi, est désormais pleinement effectif. Le site a d'ailleurs servi de site d'entraînement pour les épreuves d'équitation dans le cadre des jeux olympiques de Paris de 2024. Il convient de se référer aux deux derniers bilans de l'application des lois pour de plus amples développements sur cette opération juridique.

- b) *Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux*

- (1) Tous les textes d'application de la loi « ZAN 2 » ont été publiés, mais les vices initiaux de la loi Climat-résilience continuent de peser sur sa mise en œuvre

La loi « ZAN 2 » du 20 juillet 2023, issue d'une proposition de loi sénatoriale, **assouplit les conditions d'application des mesures relatives à l'artificialisation des sols de la loi « Climat-Résilience »¹**. Elle comporte **neuf articles, dont un seul**, l'article 3, relatif aux modalités de comptabilisation des projets d'envergure nationale et européenne (Pene), **appelait des mesures d'application**. Au 31 mars 2025, la loi était **intégralement applicable**.

L'arrêté du 31 mai 2024 relatif à la mutualisation nationale de la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers des projets d'envergure nationale ou européenne d'intérêt général majeur est en effet venu préciser, conformément aux dispositions de l'article 3 :

- **les modalités de prise en compte des surfaces mutualisées dans le cadre d'un forfait national fixé à hauteur de 12 500 hectares pour l'ensemble du pays, dont 10 000 hectares sont mutualisés entre les régions couvertes par un schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), au prorata de leur enveloppe d'artificialisation définie au titre de la période 2021-2031.**

Ainsi qu'il avait été annoncé lors de l'examen de la proposition de loi, **le taux d'effort des régions** couvertes par un Sraddet **a ainsi été porté de - 50 % à - 54,5 %**, afin de tenir compte de la mutualisation des surfaces couvertes par les Pene ;

¹ Cf. le chapitre correspondant dans le présent rapport.

- les **modalités selon lesquelles les opérations de construction ou d'aménagement de postes électriques** de tension supérieure ou égale à 220 kilovolts **peuvent être considérées comme des Pene.**

L'annexe I de cet arrêté fixe en outre la liste des Pene. Elle comprend **175 projets, représentant au total 12 140 ha**, dont 9 980 ha dans les régions couvertes par un Sraddet. Parmi ces projets, environ la moitié sont des projets d'infrastructures (dont 54 % d'infrastructures routières, 21 % d'infrastructures ferroviaires, 9 % d'infrastructures fluviales et 13 % d'infrastructures portuaires) et un tiers des projets industriels et nucléaires. Les projets en lien avec la défense nationale et la sécurité intérieure, ainsi que les établissements pénitentiaires, représentent environ 7 % du total. L'annexe II, qui recense à titre indicatif les projets susceptibles d'être qualifiés de Pene dans un avenir proche, comprend actuellement 312 projets, pour une surface totale estimée de 6 050 ha. Pour rappel, la liste des Pene peut être actualisée à tout moment, par voie d'arrêté¹.

Si les dispositions de la loi « ZAN 2 » ont indéniablement apporté de la souplesse aux collectivités dans la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience, le déficit d'information et l'absence d'outils d'urbanisme et de leviers fiscaux à disposition de ces dernières, dans les premières années d'application de la loi s'est révélé très préjudiciable. **La liste des Pene n'a ainsi été publiée que près de trois ans après l'entrée en vigueur de la loi Climat-résilience**, aboutissant à un « changement des règles du jeu » en cours de période de référence.

Pour cette raison, le Sénat a adopté le 18 mars dernier, à une large majorité, la proposition de loi visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« Trace ») de MM. Jean-Baptiste Blanc et Ghislain Cambier. L'article 4 de cette proposition de loi vise notamment, conformément aux intentions initiales du Sénat lors de l'examen de la proposition de loi ayant débouché sur la loi « ZAN 2 », à exclure totalement du décompte de l'artificialisation des sols les surfaces des Pene.

- (2) Le retard dans la remise du rapport relatif à la fiscalité du « ZAN » fragilise la mise en œuvre de cette politique dans les territoires

L'article 9 de la loi « ZAN 2 » prévoyait la remise au Parlement, dans un délai de six mois à compter de sa promulgation, d'un rapport relatif à la fiscalité comme outil de lutte contre l'artificialisation des sols. Ce rapport **n'a pas été remis**. Alors que la question du financement de la lutte contre l'artificialisation des sols constitue un véritable angle mort de la stratégie de

¹ Après les consultations prévues au 8° du III de l'article 194 de la loi Climat-résilience, notamment celle des « conférences de gouvernance du ZAN » des régions concernées.

lutte contre l'artificialisation, ce défaut de transmission du rapport prévu est particulièrement dommageable¹.

C'est seulement au début de l'année 2025 que le **Gouvernement**, notamment à la demande du Sénat, a lancé début 2025 une mission conjointe confiée à l'Inspection générale de l'environnement et du développement durable (IGEDD) et à l'Inspection générale des finances (IGF), relative aux « *conséquences de la sobriété foncière sur l'économie de l'aménagement du territoire* ». Selon les termes de la lettre de mission, elle devrait notamment, s'agissant de la fiscalité, « *permettre d'objectiver le caractère potentiellement « artificialisant » de certains impôts existant et d'identifier en conséquence les leviers à activer pour mettre la fiscalité, notamment locale, en cohérence avec l'objectif de lutte contre l'artificialisation* ». Ses conclusions sont attendues dans un délai de trois mois.

c) *Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement*

Parmi les articles relevant de la compétence de la commission des affaires économiques, 13 articles appelaient des mesures d'application.

Ont été pris les décrets relatifs :

- **aux modalités d'actualisation du prix d'acquisition temporaire à titre onéreux soit du seul terrain d'assiette d'une copropriété, soit des seuls parties et équipements communs des immeubles qui la constituent, soit du terrain et des parties et équipements communs, par un opérateur, en vue d'assurer la rénovation de ladite propriété, dans le cadre de l'expérimentation créée par l'article 11** (indexation sur la variation de l'indice de référence des loyers publiés par l'Institut national de la statistique et des études économiques, majoré du coût des travaux et minoré des redevances versées à l'opérateur au titre des travaux et, le cas échéant, des subventions dont ce dernier a bénéficié)² ;
- **à la liste des constructions nouvelles de logements portées notamment par l'établissement public foncier et d'aménagement et par les bailleurs sociaux qui relèvent du régime de la déclaration préalable à Mayotte**. L'article 16 de la loi a en renvoyé à un décret en Conseil d'État³ le soin de fixer la liste des constructions nouvelles de logements à Mayotte et en Guyane qui en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation ne justifient pas l'exigence d'un permis de construire ;

¹ Cf. également sur ce point le chapitre relatif à la loi Climat-résilience.

² Décret en Conseil d'État n° 2025-321 du 7 avril 2025.

³ Décret n° 2025-142 du 17 février 2025 relatif aux constructions nouvelles de logements soumises à déclaration préalable à Mayotte.

- **aux modalités de mise en demeure et sanctions en cas de non-respect des dispositions de la déclaration de mise en location et d'autorisation préalable de mise en location et de perception du produit des amendes.** L'article 23 de la loi a en effet transféré du préfet aux communes et établissements publics de coopération intercommunale cette compétence. Le produit des amendes, qui était jusque-là reversé à l'Agence nationale de l'habitat (Anah), leur revient désormais également¹ ;
- **aux modalités d'affichage et de notification de l'arrêté préfectoral permettant l'accès à un immeuble des agents du maître de l'ouvrage, dans le cadre de la procédure de prise de possession anticipée, en cas d'expropriation pour la réalisation des opérations de requalification de copropriétés dégradées (ORCOD), ainsi que les conditions dans lesquelles il est procédé à l'état des lieux et de leur occupation (article 44)².**

Ne sont en revanche **pas applicables**, faute de publication des décrets d'application, les dispositions relatives :

- **aux conditions d'information de l'établissement prêteur dans le cadre de l'emprunt global et collectif** pour le financement de travaux dans les copropriétés, sur la capacité du syndicat de copropriétaires à remplir ses obligations de prêt (article 4). D'après les informations transmises par le ministère chargé du logement, ce décret devrait être publié au mois de mai 2025 ;
- **à la durée du prêt consenti dans le cadre de l'emprunt au nom du syndicat des copropriétaires** (article 4). D'après les informations transmises par le ministère chargé du logement, ce décret en Conseil d'État est en cours d'élaboration et devrait être publié au mois de juin 2025 après saisine du Conseil d'État en mai ;
- **à la définition des catégories de copropriétés en difficulté pouvant bénéficier de l'intervention du fonds de garantie pour la rénovation** (article 5). D'après les informations transmises par le SGG, ces dispositions seront intégrées au décret en Conseil d'État pris en application de l'article 4 ;
- **aux conditions dans lesquelles les associations syndicales libres peuvent souscrire un emprunt collectif au nom du syndicat** pour le financement des travaux concernant les parties communes, les

¹ Décret n° 2024-970 du 30 octobre 2024 du 30 octobre 2024 modifiant le code de la construction et de l'habitation relativement à la déclaration de mise en location et à l'autorisation préalable de mise en location.

² Décret n° 2025-228 du 10 mars 2025 relatif aux modalités d'affichage et de notification de l'arrêté mentionné à l'article L. 523-3 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique et à l'établissement de l'état des lieux et de leur occupation.

équipements et les terrains ou des travaux d'intérêt collectif sur des parties privatives des immeubles qui les composent (article 6). D'après les informations transmises par le SGG et le ministère chargé du logement, ces dispositions seront intégrées au décret en Conseil d'État pris en application de l'article 4 ;

- **à l'expérimentation permettant au préfet de contraindre les propriétaires soumis à une obligation de travaux peuvent conclure avec un organisme intéressé un bail à réhabilitation** en vue de la rénovation (article 12) ;
- **à la liste des constructions nouvelles de logements en Guyane qui relèvent du régime de la déclaration préalable** en raison de leurs dimensions, de leur nature ou de leur localisation (article 16) ;
- **aux modalités de définition des conditions et de la procédure d'obtention de l'agrément de syndic collectif** ainsi que des modalités de contrôle et de retrait de cet agrément (article 20). D'après les informations transmises par le ministère du logement, ce décret a été signé. Il sera également accompagné d'un arrêté qui fera l'objet de signatures des ministres de la justice et de l'économie. Les deux textes devraient être publiés dans le courant du mois de mai 2025 ;
- **aux conditions minimales de confort et d'habitabilité des constructions temporaires et démontables à usage de relogement temporaire** pour les habitants évincés lors d'opérations de rénovation de l'habitat dégradé (article 24) ;
- **à la définition de nouvelles données devant figurer au registre national d'immatriculation des syndicats de copropriétaires** (article 25). D'après les informations transmises par le ministère chargé du logement, le Gouvernement a souhaité consulter la Commission nationale de l'informatique et des libertés sur ce décret qui est en cours d'élaboration ;
- **aux conditions de mise en œuvre du diagnostic structurel** créé par l'article 27, et notamment aux compétences et garanties de la personne élaborant ce diagnostic structurel.

Selon les informations fournies par la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les décrets d'application des articles 12, 24 et 27 sont en cours d'élaboration. Le premier devrait être publié courant mai et le deuxième mis en consultation à la même échéance.

En outre, cette loi prévoit la remise de deux rapports au Gouvernement, qui ne sont pas attendus avant 2034 :

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation permettant **de procéder à l'expropriation des seules parties communes d'un**

immeuble en état de carence. La durée de cette expérimentation a été portée à vingt ans par l'article 11 ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation prévue à l'article 33, permettant pour une durée de cinq ans à compter de la publication de la loi, dans les zones où s'applique le permis de louer, de refuser ce dernier sur la base de critères renforcés par rapport au droit commun.

3. Technologies de l'information

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

Alors que cette loi est entrée en vigueur le 1^{er} octobre 2023, elle demeure entièrement inapplicable dans la mesure où ni le décret déterminant son périmètre d'application ni l'arrêté ministériel fixant le contenu de l'audit de cybersécurité n'ont été publiés par le Gouvernement.

Pourtant, les projets de décret et d'arrêté avaient bien été mis en ligne et soumis à consultation publique jusqu'au 15 avril 2023.

Le projet de décret prévoyait de fixer un seuil à partir duquel un audit de cybersécurité devrait être réalisé en nombre de visiteurs uniques mensuels. Ce seuil devait premièrement être fixé à 25 millions de visiteurs uniques mensuels, puis devait être progressivement abaissé à 15 millions de visiteurs uniques mensuels d'ici le 1^{er} janvier 2025.

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

Contrairement à ce que le Gouvernement et la direction générale des entreprises (DGE) avaient indiqué aux parlementaires, les résultats de cette consultation publique n'ont pas été publiés, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) n'a pas été formellement saisie et les mesures réglementaires d'application n'ont pas été prises avant le 1^{er} octobre 2023 ni formellement notifiées à la Commission européenne.

D'après les informations obtenues par la commission des affaires économiques, cette interruption du processus visant à publier ces textes d'application s'expliquerait par la crainte que la mise en œuvre de cette loi puisse défavoriser les plateformes françaises et européennes vis-à-vis des plateformes américaines, bien plus puissantes.

Il apparaît en tout état de cause nécessaire que le Gouvernement s'explique clairement sur cette question, afin que cette loi soit enfin appliquée ou, a contrario, abrogée à l'avenir, s'il était clairement avéré que ses effets seraient contreproductifs.

b) *Loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux*

- (1) Une loi inédite au niveau mondial qui a déjà permis de mieux responsabiliser le secteur de l'influence commerciale et d'assainir davantage les pratiques des influenceurs sur les réseaux sociaux

Première législation au monde régulant spécifiquement l'influence commerciale, la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023, même partiellement applicable, a d'ores et déjà permis de **responsabiliser davantage les différents acteurs de l'influence commerciale** et de permettre à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) de mieux contrôler les publications commerciales des influenceurs sur les réseaux sociaux.

Selon le rapport d'application de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 adopté le 13 mars 2024 par la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, le constat est simple : *« les dérives des influenceurs ont fortement diminué, la transparence de leurs contenus s'est accrue et la confiance des consommateurs se renforce progressivement grâce à l'existence de ce nouveau cadre législatif »*.

Au-delà de ses **vertus pédagogiques**, l'adoption de cette loi a permis d'**instaurer un dialogue** régulier entre les autorités publiques et les représentants du secteur de l'influence commerciale et a conduit à un **renforcement de l'action publique de lutte contre les pratiques commerciales trompeuses**. Selon ce même rapport :

- les demandes de certification de la part des influenceurs ont fortement augmenté en passant de 356 au 1^{er} janvier 2023 à plus de 1 350 au 7 février 2024 ;
- **la DGCCRF a doublé le nombre d'influenceurs contrôlés, en passant de 94 en 2022 à 212 en 2023 dont 46 % étaient en « situation d'anomalie »**, principalement pour pratiques commerciales trompeuses par omission ;
- la DGCCRF a procédé en 2023 à 27 avertissements, 57 injonctions administratives, 17 procès-verbaux pénaux et 3 mesures de sanction administrative ;
- les signalements des internautes sur la plateforme SignalConso ont augmenté.

- (2) Une loi qui a fait l'objet d'une adaptation au droit de l'Union européenne par une ordonnance de novembre 2024

L'activité d'influence commerciale relevant des services de la société de l'information, au sens de la directive 2015/1535 du 9 septembre 2015¹, la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 était soumise à une procédure d'information auprès de la Commission européenne.

En conséquence, le 14 août 2023, la Commission européenne a transmis au Gouvernement ses observations en réponse à la notification réalisée le 12 mai 2023 : celles-ci réclamaient une adaptation de cette loi à diverses règles européennes, certains règlements européens étant entrés en application après la promulgation de la loi.

Pour procéder à une telle adaptation, l'article 3 loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole² a **habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois, les mesures relevant du domaine de la loi nécessaires à l'adaptation des articles 1^{er}, 2, 4, 5, 8 et 9 de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023.**

Cette ordonnance – l'ordonnance n° 2024-978 du 6 novembre 2024 modifiant la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux - a été signée par le Président de la République le 6 novembre 2024. Elle a été publiée au Journal officiel du 7 novembre 2024.

Afin de mettre en conformité la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 avec les textes du droit de l'Union européenne qui lui sont applicables, l'ordonnance prévoit diverses mesures à son article 1^{er}, son article 2 étant un article d'exécution.

En premier lieu, le I de cet article 1^{er} reprend à l'identique l'article 1^{er} de la loi n° 2023-451, ce qui a permis d'assurer sa notification à la Commission européenne, réalisée entre juillet et début octobre 2024.

Son II modifie l'article 4 de cette loi pour :

- préciser certaines interdictions de la publicité réalisée par les influenceurs dans le secteur de la santé pour correspondre à l'objectif de proportionnalité au regard de la directive 2000/31/CE (e-commerce) ;
- clarifier la rédaction des différentes sanctions applicables.

Son III réécrit l'article 5 de cette loi, en supprimant les dispositions relatives à l'affichage de l'intention commerciale, lesquelles font l'objet d'un article 5-2 séparé, et en assouplissant les modalités d'information des consommateurs sur les images retouchées et les images virtuelles, afin d'en

¹ [Directive \(UE\) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil du 9 septembre 2015.](#)

² [https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000_049_453_351.](https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/article_jo/JORFARTI000_049_453_351)

garantir la proportionnalité et d'assurer la pérennité de la disposition, dans le cadre d'une évolution rapide de la technologie et des normes juridiques en la matière (règlement européen IA notamment).

Son IV insère, après l'article 5 de la loi, deux nouveaux articles 5-1 et 5-2 :

- l'article 5-1 permet de respecter la règle du principe du pays d'origine qu'imposent les directives 2000/31/CE (e-commerce) et 2010/13/UE (« services de médias audiovisuels » ou SMA), tout en rappelant les exceptions à cette règle qui peuvent être invoquées dans le respect des procédures dérogatoires prévues par ces directives ;

- l'article 5-2 réécrit les dispositions du I de l'article 5 relatives à l'affichage de l'intention commerciale, afin de les mettre en conformité avec la directive 2005/29/CE relative aux pratiques commerciales déloyales.

Le V, enfin, ajuste la rédaction de l'article 9 de cette loi, afin de préciser qu'il s'applique aux personnes exerçant une activité d'influence commerciale ciblant le public français¹.

Ce projet d'ordonnance a été notifié à la Commission européenne le 3 juillet 2024, dans le cadre de la procédure de notification prévue par la directive 2015/1535 avec un délai de *statu quo* de trois mois, sans recueillir d'objection de la Commission européenne ou d'autres États membres.

Un projet de loi de ratification a bien été déposé le 15 janvier 2025 devant le Parlement.

(3) Si l'adoption de cette ordonnance constitue un progrès certain, seulement une mesure réglementaire d'application a été prise contre les cinq prévues par la loi

Selon les informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), **cinq mesures réglementaires d'application**, figurant dans le tableau ci-dessous, sont nécessaires pour permettre à la loi n° 2023-451 d'être pleinement applicable.

Mesures réglementaires d'application de la loi n° 2023-451		
Article 5 Division V	Articles L. 132-1 à L. 132-9 du code de la consommation	Modalités d'application de l'article 5 de la loi, relatif aux obligations d'information afférentes à la promotion de biens, de services ou d'une cause quelconque réalisée par les personnes mentionnées à l'article 1 ^{er} (images retouchées et images virtuelles)

¹ Cet article porte sur les conditions de nomination d'une personne morale ou physique qui assure la représentation sur le territoire de l'UE des personnes exerçant une activité d'influence commerciale ciblant un public en France et qui sont établies en dehors de l'Espace économique européen et de la Suisse et sur l'obligation de souscrire une assurance responsabilité civile professionnelle dans l'UE, pour ces mêmes personnes

Article 7 Division II		Contrat d'agent influenceur
Article 8 Division II		Montant de rémunération de l'activité d'influence commerciale par voie électronique concernée ou valeur totale cumulée de l'avantage en nature concédé en échange de celle-ci, en deçà duquel les personnes définies à l'article 1 ^{er} de la loi ne sont pas soumises au I de l'article 8
Article 9 Division III		Modalités de désignation d'une personne chargée d'assurer une forme de représentation légale sur le territoire de l'Union européenne, et à la souscription auprès d'un assureur établi dans l'Union européenne d'une assurance civile garantissant les conséquences pécuniaires de sa responsabilité civile professionnelle
Article 13 Division II	Art. L. 521-2 du code de la consommation	Conditions dans lesquelles l'injonction mentionnée à l'article L. 521-1 du code de la consommation, lorsqu'elle est assortie d'une astreinte, peut faire l'objet, en cas d'inexécution totale ou partielle ou d'exécution tardive, d'une mesure de publicité

Seule la dernière mesure réglementaire d'application a été prise par le **décret n° 2023-887 du 20 septembre 2023** relatif à la liquidation des astreintes prononcées en application des articles L. 521-1 et L. 521-2 du code de la consommation, et de l'article L. 470-1 du code de commerce. Cette mesure permet de faciliter le travail de contrôle de la « brigade de l'influence commerciale » dont s'est dotée la DGCCRF.

Les autres mesures réglementaires d'application devraient être prise rapidement dès lors que les articles 5, 8 et 9 ont à présent été modifiés par l'ordonnance n° 2024-978.

Alors qu'un décret était initialement envisagé pour appliquer l'article 3, la direction générale de la santé (DGS) a indiqué qu'aucun décret n'apparaissait nécessaire à ce stade ; en effet, les services éventuellement concernés de la DGCCRF et du ministère de la santé estiment que le droit applicable à la publicité sur internet est suffisamment clair et ne pose pas de problème particulier d'interprétation pour les influenceurs. L'Union des marques, l'Union des métiers de l'influence et des créateurs de contenus (UMICC) et l'Autorité de régulation professionnelle de la publicité (ARPP) ont été consultés et ne demandent pas de décret sur cet article.

4. Énergie

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

(1) Présentation générale

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

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

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

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

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

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

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

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

Quatre ans après la publication de la loi « Climat-Résilience », **51 mesures d'application sont encore attendues** : 18 pour le volet énergie-mines, 15 pour le volet urbanisme, 6 pour le volet logement-rénovation énergétique et 3 pour le volet forêt-agriculture.

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

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

Volet « Énergie » (de l'article 39 à 190¹)	25
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<i>nombre de mesures d'application directe</i>	18
<i>nombre de mesures d'application prises depuis la loi</i>	27
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	2
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	0
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	0
<i>nombre d'évaluations remises</i>	2
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	7
Nombre total de mesures attendues	9
Volet « Mines » (de l'article 67 à 81)²	10
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
<i>nombre de mesures d'application directe</i>	4
<i>nombre de mesures d'application prises depuis la loi</i>	3
<i>nombre de mesures d'application attendues</i>	7 ³
<i>nombre d'ordonnances prises</i>	5
<i>nombre d'ordonnances attendues</i>	2 ⁴
<i>nombre d'évaluations remises</i>	0
<i>nombre d'évaluations attendues</i>	0
Nombre total de mesures attendues	9

(a) Les dispositions relatives à l'énergie

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

Ces articles visent à tirer les conséquences des fermetures de centrales à charbon, à promouvoir les énergies renouvelables (hydroélectricité, hydrogène, biogaz, photovoltaïque, éolien en mer, réseaux de chaleur et de

¹ Ces articles ne sont pas continus.

² Idem.

³ Parmi ces mesures d'application attendues, deux décrets en Conseil d'État ont été supprimés depuis lors.

⁴ Il s'agit du nombre de dispositions d'habilitation non encore utilisées.

froid) ainsi que leur stockage, à favoriser les projets d'autoconsommation individuelle et collective ou encore transposer le paquet d'« Hiver » européen.

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

(i) Les articles d'application directe

Sont d'application directe **18 dispositions**.

Le détail de ces articles est consultable dans le rapport d'application des lois de 2023.

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

2 mesures réglementaires sont encore attendues.

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

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

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

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

Cependant, un **décret n° 224-289 du 29 mars 2024** (article 4) est venu préciser les modalités de mise en œuvre du registre national des garanties de traçabilité et d'origine d'hydrogène, mentionné à l'article L. 823-1 du code de l'énergie.

Pour mémoire, ce décret (article 2) est également venu préciser les modalités de mise en œuvre d'un registre similaire pour les garanties d'origine de gaz renouvelable injecté dans le réseau de gaz naturel, mentionné à l'article L. 445-4 du code de l'énergie ; cet article était issu de l'ordonnance n° 2021-167 du 17 février 2021 prise en application de l'article 52 de la loi « Énergie-Climat » de 2019.

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

27 mesures réglementaires existent d'ores et déjà.

Le détail de ces mesures réglementaires, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2023.

(iv) *Les rapports en attente de remise*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Deux de ces rapports d'évaluation ont été remis : celui sur la possibilité d'augmenter les capacités installées pour la production et le stockage hydrauliques (A du I de l'article 89) ; celui sur l'opportunité d'étendre le critère du « bilan carbone » aux dispositifs de soutien à la production d'électricité renouvelable attribués par guichets ouverts (II de l'article 90).

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

(b) Les dispositions afférentes aux mines

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

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

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

(i) Les articles d'application directe

Sont d'application directe **4 dispositions**.

Le détail de ces articles est consultable dans le rapport d'application des lois de 2023.

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

7 mesures réglementaires sont encore attendues.

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

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

- les délais dans lesquels les décisions, titres et autorisations peuvent être déferés à la juridiction administrative (article L. 100-4 du code minier devenu article L. 115-1) ;

- les modalités selon lesquelles le juge administratif peut limiter la portée de l'annulation ou surseoir à statuer (article L. 100-5 du même code devenu article L. 115-2) ;

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

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

- les conditions et les modalités d'application du chapitre I^{er} du titre II du livre I^{er} du même code sur les dispositions générales sur la recherche (article L. 121-8 du même code) ;

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

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

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

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

L'**article 78** oblige les transporteurs fluviaux de matériels utilisés dans les exploitations aurifères à fournir un permis, une autorisation ou une déclaration (article L. 621-15 du code minier devenu article L. 621-14).

Un décret doit préciser la liste de ces matériels.

L'**article 79** institue un registre sur les transferts d'or pour les explorateurs et les exploitants de mines d'or (article L. 621-16 du code minier devenu article L. 621-15).

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

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

Le **chapitre III du titre V** de la loi « Climat-Résilience » (articles 191 à 226) comporte diverses mesures visant à limiter l'artificialisation des sols. Il fixe des **objectifs contraignants et chiffrés de réduction du rythme de l'artificialisation nouvelle**. Il **durcit également les conditions d'implantation des grandes surfaces commerciales** en dehors des zones déjà urbanisées et facilite la **réhabilitation des friches**.

Parmi les 33¹ articles du chapitre, 15 articles² nécessitaient un ou plusieurs textes d'application. Trois rapports au Parlement avaient en outre été demandés.

Au terme de la période de référence, achevée au 31 mars 2025 **quatre des 18 mesures d'application du chapitre III du titre V n'avaient toujours pas été prises**³, soit seulement une de mois que l'an dernier. Seul un article supplémentaire a donc été rendu applicable, ce qui porte le taux d'application de ce volet de la loi, en incluant les articles d'application directe, **à 94 %**.

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

² Parmi ces articles, l'article 225 reprenant une mesure législative préexistante ayant déjà fait l'objet de mesures d'application, il était en réalité applicable dès sa promulgation, bien que mentionnant des mesures réglementaires d'application (un décret et un décret en Conseil d'État).

³ Deux des rapports au Parlement sont attendus à des dates ultérieures au 31 mars 2025.

Deux articles demeurent donc totalement ou partiellement inapplicables¹, faute de décrets d'application.

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

- (a) Si le décret d'application relatif au certificat de projet a été publié, ceux relatifs aux études préalables de réversibilité demeurent en souffrance

L'article 212 de la loi Climat-résilience prévoyait **qu'à titre expérimental, pour une durée de trois ans**, le préfet pouvait établir à la demande du porteur d'un projet situé sur une friche un « **certificat de projet** » rassemblant l'ensemble des régimes, décisions et procédures applicables au projet, ainsi que les délais réglementaires d'inscription, et cristallisant les règles d'urbanisme applicables au projet pour une durée de dix-huit mois à compter de la délivrance du certificat. **Le décret n° 2024-452 du 21 mai 2024 relatif à l'expérimentation d'un certificat de projet dans les friches** est venu préciser le contenu et les modalités de délivrance de ce certificat de projet. Entrée en vigueur le 1^{er} juin 2024, l'expérimentation se poursuivra jusqu'au 31 mai 2027.

En revanche, deux décrets n'ont toujours pas été pris :

- le décret prévu au I de l'article 202, visant à préciser les **modalités de délivrance d'autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal au bénéfice de volontaires installant et entretenant des dispositifs de végétalisation urbaine sur le domaine public**, qui devait être pris en janvier 2022 selon l'échéancier du Gouvernement ;

¹ Articles 202 (« permis de végétaliser » et dérogations au bénéfice de la nature en ville) et 224 (étude obligatoire du potentiel d'évolution et de changement d'usage de certains bâtiments avant construction et démolition).

- les **décrets en Conseil d'État prévus par l'article 224**, visant à **soumettre obligatoirement certaines constructions et démolitions à une étude de réversibilité**, qui devaient être publiés, selon l'échéancier initial présenté par le Gouvernement, en juin 2022 (l'entrée en vigueur de la mesure n'intervenant qu'au 1^{er} janvier 2023). Un décret unique a été mis en consultation du 18 décembre 2023 au 8 janvier 2024, prévoyant, pour les constructions neuves, une applicabilité uniquement aux bâtiments à usage principalement d'habitations ou de bureaux, d'une surface de plancher supérieure ou égale à 5 000 m², ainsi qu'aux constructions à usage de stationnement associées à ces bâtiments, et aux bâtiments à usage de stationnement de plus de 50 places, et fixant, pour les constructions neuves comme pour les démolitions, le contenu de l'étude, les compétences requises de la part des personnes chargées de la réalisation de l'étude et les modalités d'établissement et de transmission de l'étude. Ce décret n'a cependant pas été publié à la suite de cette consultation.

Art.	Mesure	Applicabilité
191	Objectifs programmatiques de réduction de l'artificialisation des sols	<i>Application directe</i>
192	Inscription de la limitation de l'artificialisation parmi les objectifs généraux du code de l'urbanisme - Définition des sols artificialisés	Applicable (décret en CE)
193	Association des établissements publics compétents en matière de gestion de l'eau aux procédures relatives aux SCoT	<i>Application directe</i>
194	Intégration d'objectifs de réduction de l'artificialisation au sein des documents de planification des collectivités territoriales Caractéristiques des installations de production d'énergie photovoltaïque pouvant ne pas être comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers	Décret surnuméraire Applicable (décret en CE, rapport)
195	<i>Ratification d'ordonnances issues de la loi ELAN</i>	<i>Contraire à la Constitution</i>
196	Compétence des CDPENAF sur les PLU de communes non couvertes par un SCoT	<i>Application directe</i>
197	Zones préférentielles de renaturation au sein des SCoT et PLU	Applicable (décret en CE)
198	Appui de l'ANCT en matière de lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>
199	Renforcement de l'encadrement de l'ouverture à l'urbanisation des zones à urbaniser délimitées par les PLU	<i>Application directe</i>

200	Création d'OAP obligatoires en matière de continuités écologiques et facultatives en matière de franges urbaines	<i>Application directe</i>
201	Obligation d'instaurer un coefficient de biotope ou de pleine terre dans les communes des zones tendues et denses	<i>Application directe</i>
202	« Permis de végétaliser » et dérogations au bénéfice de la nature en ville	Non applicable (décret en CE ¹ , décret)
203	Réduction de la périodicité de l'évaluation obligatoire des PLU de neuf à six ans	<i>Application directe</i>
204	<i>Soumission des cartes communales à évaluation périodique</i>	<i>Contraire à la Constitution</i>
205	Renforcement des dispositifs d'observation du foncier et de l'habitat - Élargissement des missions des agences	Applicable (décret en CE)
206	Rapport et débat annuels sur l'artificialisation des sols au sein des communes et EPCI	Applicable (décret en CE)
207	Rapport au Parlement sur le bilan des mesures de réduction de l'artificialisation des sols	Application directe (rapport)
208	Densité minimale obligatoire au sein des GOU et des ZAC	<i>Application directe</i>
209	Refonte du dispositif de dérogations au règlement de PLU	<i>Application directe</i>
210	Dérogations au PLU pour les constructions exemplaires du point de vue environnemental	Applicable (décret en CE)
211	Dérogations au bénéfice des projets de réemploi des friches	<i>Application directe</i>
212	Expérimentation d'un certificat de projet au bénéfice des opérations menées sur des friches	Partiellement applicable (décret en CE, rapport)
213	Renforcement du rôle des EPF dans la lutte contre l'artificialisation	<i>Application directe</i>
214	Étude d'optimisation de la densité des constructions pour les opérations d'aménagement soumises à évaluation	Applicable (décret en CE)
215	Encadrement de l'implantation de surfaces commerciales engendrant une artificialisation des sols	Applicable (décret en CE)
216	Modification du seuil de soumission à AEC de petits projets de surfaces commerciales par le maire	<i>Application directe</i>
217	Intégration de l'artificialisation des sols dans l'étude d'impact des projets soumis à évaluation environnementale	<i>Application directe</i>
218	Insertion de l'utilisation économe des sols parmi les intérêts protégés dans le cadre du régime des ICPE	<i>Application directe</i>
219	Prise en compte des enjeux logistiques dans les SCoT et les SRADDET	<i>Application directe</i>

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

220	Inventaire des zones d'activité économique et pouvoirs de mise en demeure et d'expropriation pour leur réhabilitation	Applicable (décret en CE)
221	<i>Modification des règles de majorité applicables à la modification des documents de lotissement</i>	Contraire à la Constitution
222	Définition de la friche	Applicable (décret)
223	Mise en cohérence des notions d'usage et de réhabilitation	Applicable (décret)
224	Étude obligatoire du potentiel d'évolution et de changement d'usage de certains bâtiments avant construction et démolition ¹	Non applicable (2 décrets en CE)
225	Recodification relative au « diagnostic déchets »	Applicable (décret en CE, décret)
226	Habilitation à prendre une ordonnance simplifiant les procédures applicables à certains projets d'aménagement	Application directe (ordonnance ²)

(b) Trois rapports au Parlement, dont deux relatifs à l'artificialisation des sols, n'ont pas été remis au Parlement

Malgré l'insistance du Sénat, le Gouvernement n'a toujours pas publié le **rapport prévu par l'article 194, qui doit notamment examiner les opportunités de modifier les procédures relatives aux autorisations d'urbanisme, la fiscalité du logement, de la construction et de l'urbanisme**, ainsi que les **outils de maîtrise foncière et d'aménagement à la disposition des collectivités territoriales** en vue de l'objectif de réduction de l'artificialisation, et analyser les dispositifs existants de **compensation écologique, agricole et forestière** et émettre des propositions relatives à la compensation **de l'artificialisation** engendrée par des projets de surfaces commerciales, mentionnée à l'article 191 de la loi. **Ce rapport, qui devait être remis avant le 21 février 2022, n'a toujours pas été transmis par le Gouvernement³. Ce retard est extrêmement préjudiciable aux collectivités, qui se voient contraintes de mettre en œuvre à court terme les objectifs contraignants de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat-résilience sans disposer des outils juridiques et fiscaux adéquats.**

Cette absence d'outils à la main des collectivités pour mettre en œuvre les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols a amené le Sénat à **adopter à une large majorité, le 18 mars 2025, la proposition de loi visant à**

¹ Mesure avec entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2023.

² Pour rappel, après une phase de consultation non concluante, l'ordonnance visant à simplifier les procédures applicables à certains projets d'aménagement n'a finalement pas été prise (des mesures répondant aux mêmes objectifs ont été adoptées dans le cadre de la loi dite « 3DS »).

³ Non plus que le rapport sur le même sujet prévu à l'article 9 de la loi « ZAN 2 » du 20 juillet 2023 (cf. le chapitre correspondant dans le présent rapport).

instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux (« Trace ») de MM. Ghislain Cambier et Jean-Baptiste Blanc, qui vise, dans l'attente de tels outils, à assouplir les premières échéances de réduction de l'artificialisation¹.

- Deux rapports sont attendus à des échéances plus lointaines :
 - le **rapport d'évaluation de l'expérimentation prévue par l'article 212, relative au certificat de projet en friche**, ne pourra être rendu qu'à l'issue de l'expérimentation, soit au plus tôt en juin 2027, **compte tenu du retard pris dans le décret d'application** de cet article (cf. ci-dessus) ;
 - un dernier rapport, prévu à l'**article 207**, et relatif au **bilan de la politique de limitation de l'artificialisation de sols**, qui doit notamment évaluer l'efficacité des mesures nouvelles introduites par la loi, présenter des données chiffrées relatives à l'artificialisation et aux documents d'urbanisme, ainsi que les **moyens mis à disposition par l'État** à cette fin, et des recommandations de trajectoire de réduction pour la période décennale suivante, devra être **transmis avant le 21 août 2026**².

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

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

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

Parmi les 29³ articles du chapitre, 13 articles appelaient des mesures d'application, réparties comme le présente le tableau ci-dessous. En outre, **trois rapports du Gouvernement** ont été demandés par le Parlement, et le chapitre contient une habilitation à prendre **une ordonnance**.

¹ Cf. également sur ce point le chapitre relatif à la loi « ZAN 2 » du 20 juillet 2023.

² Cet article a été modifié par la loi « ZAN 2 » du 20 juillet 2023 (cf. le chapitre correspondant dans le présent rapport).

³ Trois articles des trente-trois articles adoptés par le Parlement ont été déclarés contraires à la Constitution.

Volet « Logement et rénovation énergétique » (articles du chapitre I du titre V : 148 à 180)	33
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	3
dont d'application directe	17
<i>nombre d'évaluations</i>	4
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	1
dont appelant des mesures d'application	13
<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	2
<i>nombre de décrets simples</i>	0
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	1
<i>nombre d'évaluations</i>	0
Nombre total de mesures attendues	6

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

155	Définition de la rénovation énergétique performante et globale	<i>Applicable</i>
156	Rapport bisannuel sur les données relatives à la rénovation énergétique performante et globale	<i>Application directe</i>
157	Ajout le DPE d'une évaluation des conditions d'aération et de ventilation	<i>Applicable</i>
158	Modification de l'application des obligations d'audit énergétique et de DPE	<i>Applicable</i> (Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022 ; Décret n° 2022-780 du 4 mai 2022 ; Décret n° 2022-1143 du 9 août 2022 ; Arrêté du 21 décembre 2022)
159	Interdiction d'augmentation du loyer lors du renouvellement du bail ou de la remise en location des logements F et G	<i>Application directe</i>
160	Interdiction de location des passoires thermiques à compter de 2025	<i>Applicable¹</i> (Décret en Conseil d'État n° 2023-796 du 18 août 2023)
161	Congés du locataire pour gros travaux de rénovation énergétique	<i>Contraire à la Constitution</i>
162	Mise à disposition des données issues des diagnostics de performance énergétique auprès de différents organismes	<i>Applicable</i> (Décret n° 2022-510 du 8 avril 2022)
163	Possibilité pour le locataire de réaliser des travaux d'économie d'énergie par les locataires	<i>Applicable</i> (Décret en Conseil d'État du 20 juillet 2022)
164	Clarification de l'organisation du service public de la performance énergétique de l'habitat (SPEEH)	<i>Applicable</i> (Décret en Conseil d'État n° 2022-1035)

¹ Applicable au 1^{er} janvier 2025.

165	Codification des agences locales de l'énergie et du climat (ALEC)	<i>Application directe</i>
166	Concours de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) au SPPEH	<i>Application directe</i>
167	Création du carnet d'information du logement	<i>Applicable</i> (Décret n° 2022-1674 du 27 décembre 2022)
168	Modification des conditions de ravalement des façades des immeubles	<i>Contraire à la Constitution</i>
169	Élargissement du périmètre des garanties susceptibles d'être accordées par le Fonds de garantie pour la rénovation énergétique (FGRE)	<i>Application directe</i>
170	Modification du conseil d'administration de l'ANAH	<i>Application directe</i>
171	Adoption d'un plan pluriannuel de travaux dans les immeubles en copropriété	<i>Applicable</i> (Décret n° 2022-663 du 25 avril 2022)
172	Droit de surplomb de la propriété voisine pour l'isolation thermique par l'extérieur	<i>Applicable</i> (Décret n° 2022-926 du 23 juin 2022)
173	Habilitation à légiférer par ordonnance pour harmoniser les codes de la construction et de l'habitation et de l'énergie pour harmoniser les références à la performance énergétique des bâtiments	<i>Applicable</i> (Ordonnance n° 2022-1076 du 29 juillet 2022)
174	Coordonnations juridiques concernant le DPE	<i>Application directe</i>
175	Ratification de l'ordonnance n° 2020-71 du 29 janvier 2020 relative à la réécriture des règles de construction et recodifiant le livre I ^{er} du code de la construction et de l'habitation (CCH)	<i>Application directe</i>
176	Modification de l'obligation de réduction des consommations énergétiques des bâtiments tertiaires	<i>Application directe</i>
177	Extension des missions des offices publics de l'habitat (OPH) afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>

178	Extension des missions des entreprises sociales pour l'habitat (ESH) afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>
179	Extension des missions des coopératives HLM afin de réaliser des travaux de rénovation énergétique	<i>Application directe</i>
180	Obligation d'élaboration par les collectivités territoriales d'une stratégie pluriannuelle de réduction de la consommation énergétique de leur patrimoine à usage tertiaire	<i>Application directe</i>

(a) Les articles d'application directe

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

- aux coordinations juridiques harmonisant les références à la performance énergétique (articles 150, 154, 159, 173, 174 et 175) ;
- aux objectifs de rénovation énergétique et à leur application (articles 151 et 156) ;
- aux objectifs de réduction de la consommation d'énergie et à leur application (article 176) ;
- aux missions de certains acteurs, tels que l'ANAH, les ALEC, les OPH, les ESH ou les collectivités territoriales (articles 165, 166, 169, 170, 177, 178, 179, 180).

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

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

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

Cet arrêté est encore attendu.

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

16 mesures réglementaires ont été prises.

Le détail des mesures réglementaires, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2023.

(d) Les articles d'habilitation et les ordonnances

L'**article 173** a habilité le Gouvernement à modifier la partie législative du code de la construction et de l'habitation. L'**ordonnance n° 2022-1076 du 29 juillet 2022** visant à renforcer les règles de constructions a bien été prise en application de la loi. Elle est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2024.

Le détail des mesures règlementaires, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2024.

(e) Les rapports en attente de remise

Pour ce qui concerne les rapports, **4 sont attendus** :

- **l'évaluation annuelle des moyens mis en œuvre par le Gouvernement en faveur de la rénovation énergétique des logements, pour atteindre notamment l'objectif de rénovation énergétique**, en particulier l'incitation financière accrue aux rénovations énergétiques performantes et globales, ainsi que les conditions du reste à charge minimal, pour les bénéficiaires les plus modestes, dans le cadre du rapport sur l'impact environnemental du budget (II de l'article 55) ;

- **l'évaluation bisannuelle du nombre de rénovations énergétiques effectuées chaque année**, notamment le nombre de rénovations énergétiques performantes et globales, dans le cadre du rapport sur la situation du logement en France (II de l'article 156) ;

- **le rapport dressant le bilan de l'application de l'article 160 de la loi « Climat-Résilience »**, appréciant également l'impact prévisible du rehaussement du niveau de performance d'un logement décent et attendu pour le 1^{er} juillet 2027 (III de l'article 160) ;

- **le bilan du SPPEH** à l'occasion de l'élaboration et de la révision des plans de déploiement des guichets, des plans climat-air-énergie territoriaux (PCAET) et programmes locaux de l'habitat (PLH) (I de l'article 164).

(5) Mesures relatives à la forêt et à l'alimentation

Volet « Forêt » (articles du titre III : 30 à 102¹)	9
dont déclarés contraires à la Constitution (article 45)	0
dont d'application directe	5
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	1
<i>nombre d'habilitations à prendre une ordonnance</i>	0
dont appelant des mesures d'application	3

¹ Ces articles ne sont pas continus.

<i>nombre de décrets en Conseil d'État</i>	0
<i>nombre de décrets simples</i>	3
<i>nombre d'arrêtés ministériels</i>	0
<i>nombre de rapports du Gouvernement</i>	0
Nombre total de mesures attendues	3
<i>nombre de rapports du Gouvernement non remis</i>	1

(a) Le volet forêt

Pour la revue exhaustive de l'application des neuf articles du volet « forêt » de la loi Climat-résilience, adoptée il y a désormais près de quatre ans, il convient de se référer aux bilans des trois dernières années.

Parmi ces articles, quatre en particulier méritent encore cette année une attention en raison d'une application partielle voire défailante :

- s'agissant de **l'article 57**, il faut désormais acter que la révision à mi-parcours du programme national de la forêt et du bois (PNFB) 2016-2026, qui n'a pas eu lieu jusqu'ici, n'aura jamais lieu. Le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) avait considéré qu'une mesure réglementaire d'application n'était pas nécessaire pour cet article, alors que le PNFB actuel est approuvé par le décret n° 2017-155 du 8 février 2017. Bien que la procédure de révision du PNFB, document-cadre de la filière forêt-bois qui est le fruit de larges concertations au sein du Conseil supérieur de la forêt et du bois (CSFB), soit relativement lourde, une telle révision s'imposait pour mieux tenir compte de deux phénomènes intervenus après la détermination des cibles de prélèvement de bois par le PNFB : d'une part, les épisodes massifs de dépérissement de certaines essences à partir de 2018 (avec un redoublement d'attaques de scolytes typographes dans les pessières du Haut-Jura en avril 2025), ainsi que les feux de forêt de l'été 2022, qui ont conduit à une hausse imprévue des prélèvements accidentels et sanitaires ; d'autre part, la dégradation du puits de carbone des forêts lors de la décennie 2010, tout aussi imprévue (passage de 45 MtCO₂/an dans les années 2000 à 20 MtCO₂/an dans les années récentes selon le Citepa). La Rapporteuse sur ce volet Anne-Catherine Loisier forme le vœu que les concertations en vue du prochain PNFB (2027-2037) permettent de corriger le tir ;
- concernant **l'article 55**, la carte professionnelle qui était exigée pour l'export de bois en dehors de l'Union européenne n'est toujours pas une réalité. Cette carte ayant été conçue comme une mesure provisoire pour suppléer la disparition du label « Transformation UE » pour empêcher une hausse des

exportations de bois rond lors des ventes de l'automne 2021, en attendant des mesures de contractualisation avec les scieries locales, il ne semble pas qu'elle sera désormais mise en place. Le phénomène d'export de bois rond ensuite réimporté sous forme de produits d'ameublement demeure cependant un problème structurel pour la création de valeur par la filière bois ;

- s'agissant par ailleurs de la réalisation d'un inventaire forestier outre-mer (un tiers de la forêt française), il convient de noter les premiers progrès permis dans le cadre de la planification écologique, que la commission des affaires économiques avait déjà salués lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2024. Si l'analyse de la commission, qui juge nécessaire de prendre une mesure réglementaire, diverge avec celle du SGG, la réalisation de cet inventaire est surtout menacée par la diminution des moyens dès le budget 2025, le montant exact des crédits dédiés à cet outil n'étant toujours pas connu à ce jour ;
- enfin, le rapport sur les services écosystémiques rendus par la forêt demandé à l'article 52 n'a jamais été rendu, un oubli fort regrettable dans un contexte où le chiffre encore aujourd'hui avancé dans le débat public (de 968 euros de services rendus par hectare de forêt en moyenne) est tiré d'un rapport du conseil d'analyse stratégique de 2009 reposant sur des données désormais en grande partie obsolètes (bois sur pied, cours du bois, stock de carbone, valeur tutélaire du carbone, droits de chasse...). L'absence de données actualisées entache la crédibilité de la planification dans le domaine forestier.

(b) Le volet alimentation

Outre de nombreuses mesures d'application directe, le volet alimentation de la loi « Climat-Résilience » traité par la commission des affaires économiques nécessitait peu de mesures d'application.

L'article 252 impose aux gestionnaires publics et privés des services de restauration collective scolaire de proposer au moins une fois par semaine un menu végétarien, qui peut être composé de protéines animales ou végétales et qui respecte les règles relatives à la qualité nutritionnelle. Il contraint les gestionnaires, publics et privés, des services de restauration collective de l'État, de ses établissements publics et des entreprises publiques nationales de proposer quotidiennement un menu végétarien. Ces mesures sont d'application directe.

En outre, **l'article met en œuvre une expérimentation, ouverte à toutes les collectivités locales volontaires, visant à proposer quotidiennement le choix d'un menu végétarien dans les services de restauration collective dont elles ont la charge**. Cette expérimentation, d'une durée de deux ans, doit faire l'objet d'une évaluation remise au Parlement et

rendue publique au moins six mois avant le terme de l'expérimentation. Ce rapport a été transmis au Parlement le 13 octobre 2023. Il souligne qu'en raison d'un échantillon trop faible de répondants, traduisant une très faible adhésion à l'expérimentation, **il n'est pas possible de fournir une analyse robuste** de celle-ci. Le rapport indique en outre que « *parmi les causes de non-adhésion à l'expérimentation, le contexte réglementaire pose problème aux responsables de restaurants collectifs pour se porter volontaires sans se placer dans une situation de non-conformité au regard de la réglementation ou de la qualité nutritionnelle des menus servis.* » **L'article 252 prévoyait bel et bien un texte réglementaire visant à encadrer l'expérimentation. Ce texte n'a pas été pris,** les services du ministère considérant que le décret n° 2011-1227 du 30 septembre 2011 se suffisait à lui-même.

L'article 254 modifie l'article L. 230-5 du code rural et de la pêche maritime (CRPM), lequel fixe le contenu des règles relatives à la qualité nutritionnelle des repas proposés et au choix des produits entrant dans la composition de ces repas, notamment pour privilégier des produits de saison que doivent respecter les gestionnaires publics et privés de services de restauration collective des établissements publics scolaires, de santé, sociaux, médico-sociaux et pénitentiaires. L'article ajoute à ces règles une exclusion des « *denrées alimentaires qui se composent de **cultures cellulaires** ou tissulaires dérivées d'animaux ou qui sont isolées ou produites à partir de cultures cellulaires ou tissulaires dérivées d'animaux* ». Par conséquent, ces règles étant précisées par décret, **il aurait pu être opportun de procéder à une actualisation du décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 relatif à la composition des repas servis dans les restaurants collectifs en application de l'article L. 230-5-1 du CRPM.**

L'article 257 a actualisé la liste des **produits à promouvoir au sein des repas dans la restauration collective publique** en modifiant les modalités de comptabilisation de ces produits pour atteindre l'objectif de 50 % dont 20 % de produits bio fixé dans la loi Egalim au plus tard au 1^{er} janvier 2022.

Il a ainsi ajouté :

- les **produits locaux et circuits courts**, reprenant une définition juridique précisée dans le droit de la commande publique (produits dont l'acquisition a été fondée, principalement, sur les performances en matière de protection de l'environnement et de développement des approvisionnements directs de produits de l'agriculture) ;
- les **produits labellisés commerce équitable**, qui n'entraient pas auparavant dans la liste à proprement parler même s'ils pouvaient être favorisés.

En outre, les produits sous **certification environnementale de niveau 2** ne seront plus tolérés jusqu'en 2030 mais uniquement jusqu'au 31 décembre 2026.

À ce titre, **et comme le précédent rapport d'application des lois l'avait déjà relevé, le décret n° 2019-351 du 23 avril 2019 précité ne semble plus à jour puisque son article 2 renvoie toujours à la date du 31 décembre 2029.**

L'article a, de surcroît, étendu les obligations contenues à l'article L. 230-5-1 du CRPM, jusqu'ici circonscrites à la restauration collective publique, à la restauration collective privée.

Pour l'application de cet article, il pourrait être nécessaire **d'actualiser le même décret du 23 avril 2019**, notamment pour préciser certaines nouvelles modalités d'application. Cette actualisation n'a pas été faite.

Enfin, l'article prévoit la publication chaque année, au 1^{er} janvier, d'un **bilan statistique annuel** de l'application de l'article L. 230-5-1 du code rural et de la pêche maritime, afin de disposer de données nécessaires pour suivre la réalité des approvisionnements dans la restauration collective. La publication de ce rapport est prévue au 1^{er} janvier de chaque année. **Les bilans pour 2023 et 2024 ont bel et bien été remis.** Le bilan 2024 fait état d'un taux de produits issus de l'agriculture biologique sur les achats 2023 de 12,1 %. Le taux de produits durables et de qualité est de 25,25 %. Ces taux évoluent peu par rapport au précédent bilan, témoignant de la difficulté d'atteindre les objectifs fixés par la loi.

Les rapports relatifs à la mise en œuvre du « **chèque alimentation durable** », prévus à **l'article 259**, n'ont pas été remis alors même que les corps d'inspection ont bel et bien conduit une mission commune à l'automne 2021 émettant de très fortes réserves quant à la faisabilité et l'efficacité d'un dispositif techniquement complexe à mettre en œuvre et poursuivant plusieurs objectifs. Le Gouvernement a certes acté très tôt l'abandon de cette initiative, il n'en demeure pas moins que deux rapports étaient attendus.

L'**article 274** assure que les objectifs figurant dans les documents de programmation stratégique de la future politique agricole commune sont compatibles avec plusieurs stratégies environnementales : la stratégie bas-carbone, la stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national de prévention des risques pour la santé liés à l'environnement ainsi que la stratégie nationale de lutte contre la déforestation. Ce document de programmation, les éventuelles modifications qui pourraient y être apportées ainsi que le rapport de performance prévu par la PAC doivent faire l'objet d'une transmission annuelle au Parlement, tout en étant rendu public. **L'ensemble des données est bel et bien disponible sur le site internet du ministère chargé de l'agriculture.**

L'**article 275** réforme enfin les conditions d'utilisation du **label commerce équitable** en le réservant aux produits satisfaisant à tout un ensemble de conditions déterminées à l'article 60 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005 en faveur des petites et moyennes entreprises. En outre, le législateur a entendu modifier les conditions de reconnaissance de

ces labels et des systèmes de garantie : ils sont désormais reconnus, pour une durée renouvelable de trois ans, par la plateforme nationale d'actions globales pour la responsabilité sociétale des entreprises. Un décret doit venir préciser les missions et la composition de cette plateforme qui existe déjà mais hors de tout cadre réglementaire. **Ce décret n'a pas été publié dans la mesure où la plateforme nationale s'appuie en réalité sur l'article 5 du décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective.**

Art	Mesure	Applicabilité
252	Proposition obligatoire d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire ainsi que d'un menu végétarien quotidien dans la restauration collective de l'État et expérimentation d'un menu végétarien hebdomadaire en restauration scolaire dans les collectivités territoriales volontaires	Partiellement applicable
253	Intégration de modules sur la diversification des sources de protéines dans la formation continue et initiale relative à la cuisine	Application directe
254	Exclusion des denrées alimentaires composées de cultures cellulaires ou tissulaires dans la restauration collective d'établissements publics scolaires, universitaires, sociaux, médicaux-sociaux, de santé et pénitentiaires	Non applicable
257	Extension des obligations relatives à la qualité des approvisionnements en restauration collective publique à la restauration collective privée et révision de la liste des produits à promouvoir en restauration collective	Application directe Rapport remis
258	Enrichissement de la convention entre l'établissement scolaire et la collectivité territoriale de rattachement par un volet relatif à la restauration scolaire afin de répondre aux objectifs en matière d'approvisionnements en produits à promouvoir listés au sein du code rural et de la pêche maritime	Application directe
259	Rapports relatifs à la mise en œuvre d'un chèque alimentation durable	Application directe Rapports non remis
260	Révision de la définition de l'aide alimentaire pour y inclure un critère de qualité des denrées alimentaires	Application directe

261	Objectif d'une surface agricole utile cultivée en légumineuses de 8 % en 2030	Application directe
262	Objectif de la politique agricole et de l'alimentation de reconnaître les externalités positives de l'agriculture	Application directe
260	Promotion de la préservation de haies et des alignements d'arbres intra-parcellaires et promotion de la préservation des prairies permanentes	Application directe
260	Objectif de sauvegarde la souveraineté alimentaire de la France	Application directe
274	Compatibilité des objectifs de la PAC avec ceux de certaines stratégies environnementales	Application directe
275	Durcissement des conditions pour recourir au label commerce équitable	Applicable
276	Définition des labels privés en matière alimentaire	Application directe
278	Fixation d'un objectif de structuration de filières respectueuses de l'environnement pour la politique agricole en matière de qualité	Application directe

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

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

Cette loi a également contribué à la modernisation de cette concession, pour inscrire ses missions dans la perspective de l'atteinte de l'objectif de « neutralité carbone » à l'horizon 2050, découlant de la loi « Énergie-Climat », du 8 novembre 2019¹.

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

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

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

Au 1^{er} avril 2025, **6 articles ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 4 sont d'application directe, 1 a nécessité un décret et 1 autre un arrêté.

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

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

Le rapporteur constate que l'évolution des concessions hydroélectriques françaises est au cœur de l'agenda législatif.

En effet, dans le cadre du décret sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), en cours, le Gouvernement a proposé comme objectif la « *résolution des précontentieux autour du renouvellement des concessions hydroélectriques* ». De plus, dans le cadre de l'avant-projet de loi « **Souveraineté énergétique** », présenté fin 2023 – début 2024, il avait **proposé une habilitation à légiférer par ordonnance sur le sujet**. Ainsi, l'article 16 de cet avant-projet de loi disposait que « *le Gouvernement [était] habilité à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de dix-huit mois à compter de publication de la présente loi, toute mesure relevant du domaine de la loi portant sur l'utilisation de l'énergie hydraulique en [...] adaptant le régime modifié d'autorisation et d'exploitation à la concession créée par la loi du 27 mai 1921 modifiée approuvant le programme des travaux d'aménagement du Rhône, de la frontière suisse à la mer, au triple point de vue des forces motrices, de la navigation et des irrigations et autres utilisations agricoles, et créant les ressources financières correspondantes.* »

Deux ans après la publication de la proposition de loi, le rapporteur estime fondamental de ne pas modifier le régime concessif de la CNR : si une solution doit être trouvée pour éteindre le contentieux pesant sur les concessions hydroélectriques du groupe EDF, la position de ses concurrents, tels que la CNR, qui restent à l'écart de ce contentieux, ne doit pas être déstabilisée.

Aussi se félicite-t-il que la proposition de loi n° 555 portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, adoptée par le Sénat le 16 octobre 2024, à l'initiative du rapporteur Daniel Gremillet, de la Présidente Dominique Estrosi Sassone et du Président Bruno Retailleau, limite aux concessions échues l'expérimentation du passage du régime des concessions vers celui des autorisations (article 21).

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

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

Le détail des articles dont les dispositions ont été prises figure dans le rapport d'application des lois de 2024.

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

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

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

Doivent être définis :

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

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

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

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

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

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

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

- La détermination des modalités de la compensation financière par **arrêté** de l'autorité concédante (article 3) ;
- La fixation du pourcentage des réserves en énergie par **arrêté** conjoint du ministre de l'énergie et du ministre de l'agriculture (article 27) ;
- La réglementation de l'accès aux cours d'eau par **arrêté** du représentant de l'État dans le département et l'implantation de

la signalisation de police par **arrêté** du maire ou du représentant de l'État (article 31) ;

- Le retranchement de tout ou partie des programmes après mise en demeure par **décret en Conseil d'État** (article 41) ;
- La prononciation de la déchéance par **décret** (article 42) ;
- La détermination des frais de contrôle par **arrêté** du ministre chargé de l'énergie ou du délégué du représentant de l'État dans le département et la définition du modèle de compte rendu remis à chaque service technique par **arrêté** de l'autorité exploitante (article 48).

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

c) Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

La commission des affaires économiques a reçu en délégation 39 des 105 articles de la loi « Aper » de 2023, soit 37 % du total.

Cette loi a permis de consolider la planification des projets d'énergies renouvelables, en conférant aux communes et à leurs groupements les outils idoines dans le cadre de leurs documents d'urbanisme.

Elle a également autorisé l'accélération des raccordements de ces projets d'énergies renouvelables et, plus largement, des projets industriels nécessaires à la transition énergétique.

Elle a institué des contrats de long terme (ou *Power Purchase Agreements - PPA*) pour l'électricité renouvelable, étendus au biogaz par le rapporteur.

À l'initiative de ce dernier, un cadre légal a été introduit pour l'agrivoltaïsme, une « contribution au partage territorial de la valeur » a été instituée sur les projets électriques et gaziers soutenus par appels d'offres, un « bilan carbone » a été appliqué à ces projets ainsi qu'à ceux d'hydrogène, et plusieurs solutions de simplification ont été introduites pour les différentes filières (hydroélectricité, biogaz, hydrogène).

Au 1^{er} avril 2025, **29 articles ont trouvé une application** : parmi ces articles, 20 sont d'application directe, 1 a nécessité une ordonnance et 12 un décret ou un arrêté. De plus, 4 rapports d'évaluation ont été remis.

Pour autant, 5 articles ne sont pas pleinement applicables (articles 27, 80, 86, 93 et 98), tandis que 3 rapports d'évaluation sont encore attendus (articles 30, 109 et 112).

Deux ans après la publication de la loi « Aper », l'application de cette loi est perfectible. Des ajustements et des compléments, identifiés

dans le cadre du dernier bilan d'application des lois, ont d'ailleurs été adoptés par le Sénat, le 16 octobre 2024, dans le cadre de la proposition de loi n° 555 portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, à l'initiative du rapporteur Daniel Gremillet, de la présidente Dominique Estrosi Sassone et du président Bruno Retailleau.

(1) Les articles d'application directe

20 articles sur 39, soit 51 % des articles délégués, sont d'application directe.

Le rapporteur relève que 4 articles devront être prises en compte dans la PPE nationale ou de celles distinctes, pour être pleinement applicables : l'intégration de l'hydrogène et de l'agrivoltaïsme dans la PPE (articles 54 et 81), l'institution d'un régime de soutien complémentaire pour les installations de biogaz par méthanisation produit exclusivement à partir d'effluents d'élevage (article 77) et la substitution de la biomasse aux énergies fossiles pour les centrales thermiques dans les ZNI (article 99).

Aussi appelle-t-il l'État à procéder aux modifications qui le concernent.

Le rapporteur relève que, dans le cadre du décret sur la PPE en cours, le Gouvernement tient compte de l'hydrogène, de l'agrivoltaïsme et de la biomasse ; en revanche, il ne reprend pas le régime de soutien complémentaire pour le biogaz, pourtant adopté avec son soutien dans la loi « Aper ».

Au-delà, le rapporteur estime utile de faire évoluer sur deux points les articles précités : d'une part, le critère du « bilan carbone » pourrait être appliqué aux dispositifs de soutien public attribués en guichets ouverts à certains projets d'électricité renouvelable, notamment d'hydroélectricité (articles 81 et 89) ; d'autre part, la faculté pour les installations hydrauliques de déroger aux débits réservés ou de bénéficier d'une augmentation de puissance pourrait être étendue (articles 72 et 74).

Il se félicite que la proposition de loi susmentionnée suggère de procéder à ces trois évolutions (articles 19 et 20).

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

11 articles sur 39, soit 28 % des articles délégués, sont pleinement applicables.

(a) L'article d'habilitation et l'ordonnance

L'article 26 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi « Aper », toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier le chapitre I^{er} du titre I^{er} du livre I^{er} du code de l'énergie ainsi que les titres II,

IV et VI du livre III du même code, afin de procéder à la réforme du raccordement aux réseaux publics d'électricité.

Sur ce fondement, l'ordonnance n° 2023-816 du 23 août 2023 a été prise et le projet de loi n° 1843 ratifiant cette ordonnance a été déposé devant l'Assemblée nationale, le 8 novembre 2023.

Le détail de cette ordonnance, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2024.

Le rapporteur constate que le Gouvernement a prévu, dans ce projet de loi de ratification de l'ordonnance (articles 2 et 3), une coordination manquante à l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme.

Le rapporteur regrette que la rédaction de l'habilitation à légiférer par ordonnance, telle que proposée par le Sénat, n'ait pas été maintenue, car celle-ci lui aurait permis de prendre « *toute mesure relevant du domaine de la loi, pour modifier [notamment] l'article L. 332-15 du code de l'urbanisme* ».

Le rapporteur se félicite qu'une solution ait été proposée sur ce point par la proposition de loi précitée (article 18 bis), puis reprise par le Gouvernement, dans le cadre de la loi « Ddadue », du 30 avril 2025¹ (article 24).

(b) Les mesures d'application réglementaire

L'article 15 n'appelle pas de mesure réglementaire d'application. Les communes désireuses d'identifier dans leurs documents d'urbanisme des zones d'accélération pour le développement des énergies renouvelables (ZAENR) devaient transmettre ces zones à un référent préfectoral avant le 31 décembre 2023, mais les dépôts ont pu continuer après cette date, la date limite ayant pu être décalée par les préfetures, en fonction des conditions locales.

Selon le bilan publié en septembre 2024 par Intercommunalités de France, en juillet 2024, 512 000 ZAENR avaient été proposées, concernant environ un tiers des communes, et 254 000 approuvées. Elles concernent **en majorité le solaire photovoltaïque et thermique, ainsi que la géothermie**. Le même bilan souligne néanmoins la **complexité de la procédure et la difficulté à mener des actions de concertation dans un calendrier contraint**, ce qui pourrait grever l'acceptabilité des futures ZAENR.

L'article 18 n'appelle pas de mesure d'application à proprement parler, mais renvoie à la notion de certificats de projets, délivrés dans les conditions prévues à l'article 212 de la loi « Climat-Résilience » de 2021. Le

¹ Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

décret prévu par cet article pour déterminer les conditions de délivrance de ces certificats de projets a bien été publié¹.

Le **I de l'article 27** précise qu'un décret en Conseil peut proroger, deux ans après la promulgation de la loi et pour une durée maximale de deux ans, la mise en œuvre d'une ou de plusieurs des dérogations prévues aux II à V du même article.

Sur ce fondement, un **décret n° 2025-219 du 7 mars 2025** est intervenu : **le rapporteur relève qu'il a ainsi autorisé une prorogation de deux ans.**

Le **même I de l'article 27** prévoit qu'un décret définisse la liste des sites où sont localisés les projets d'ouvrages ayant pour objet le raccordement d'installations industrielles ou d'installations de production ou de stockage pour lesquels l'instruction peut être dispensée de la procédure définie à la section 1 du chapitre II du titre II du livre I^{er} du code de l'environnement.

Dans ce contexte a été pris le **décret n° 2024-281 du 29 mars 2024** : **le rapporteur constate qu'il a permis de qualifier 43 sites**, dont ceux de Dunkerque, Fos-sur-Mer, Le Havre, Grand Puits, Le Lacq ou Saint-Avold.

L'**article 28** prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, fixe les conditions et les critères permettant, dans une zone géographique donnée, que l'autorité administrative puisse, sur proposition du gestionnaire du réseau de transport d'électricité fixer, pour le raccordement aux réseaux publics de transport ou de distribution d'électricité, de projets d'installation et d'opérations de modification d'installation engendrant un délai supérieur à 5 ans², un ordre de classement des demandes.

Il est précisé que les conditions et critères ainsi fixés tiennent compte notamment des dates prévisionnelles de mise en service de ces projets d'installation et d'opération mentionnés, des caractéristiques et des réductions d'émissions de gaz à effet de serre (GES) permises par ces projets, ainsi que des dates de réception par le gestionnaire de réseau des demandes de raccordement associées.

Un **décret n° 2023-1417 du 29 décembre 2023**, modifié par un **décret n° 2025-203 du 28 février 2025**, a été pris.

Le détail de cette mesure réglementaire, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2024.

Le rapporteur constate que le décret excède largement le champ de l'article 28 de la loi « Aper », puisque l'article 14 de ce décret vient ajouter les litiges liés aux décisions prises en application de cet article à la liste des recours pour lesquels la cour administrative d'appel de Paris est compétente en premier et en dernier ressort (article R. 311-2 du code de justice

¹ Cf. la partie relative à la loi « Climat-Résilience » traitée par la commission des affaires économiques dans le présent rapport.

² Voir 3 ans s'agissant de La Réunion.

administrative) : s'il n'est pas hostile à la finalité de la mesure, il en dénonce en revanche la méthode.

L'article 32 prévoit qu'un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, détermine les conditions dans lesquelles le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité devant réaliser un ensemble d'ouvrages non constitutifs d'un renforcement pour raccorder à son réseau une installation de consommation ou un ouvrage de distribution peut, après autorisation de la CRE et afin de permettre le raccordement concomitant ou ultérieur à son réseau d'autres installations ou ouvrages situés à proximité, dimensionner cet ensemble d'ouvrages pour qu'il offre une capacité de raccordement supérieure à la capacité nécessaire pour le seul raccordement de l'installation à l'origine de ces travaux, la CRE devant garantir la pertinence technique et économique de ces investissements.

Dans ce contexte, un **décret n° 2024-524 du 7 juin 2024** a été pris.

Ce décret est venu définir la quote-part comme le quotient du coût total des études et travaux de création de l'ensemble d'ouvrages par la capacité globale de raccordement offerte par celui-ci (article D. 342-25 du code de l'énergie).

Il prévoit que la demande d'autorisation est adressée par le gestionnaire du réseau public d'électricité à la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et, pour information, au ministre chargé de l'énergie. La CRE dispose d'un délai de 2 mois pour autoriser la demande, au-delà duquel elle est réputée acceptée. En cas d'autorisation le gestionnaire et la CRE publient des informations sur leur site Internet respectif. Elle peut adapter le niveau ou la durée de la quote-part à la demande du gestionnaire (article D. 342-26 du même code).

Il ajoute que la capacité de raccordement en soutirage offerte par l'ensemble d'ouvrages est réservée au bénéfice d'installations de consommation ou d'ouvrages du réseau public de distribution. Enfin, il précise que la quote-part s'applique aux installations de consommation ou ouvrages du réseau public de distribution n'ayant pas encore fait l'objet d'une convention ou d'une modification de convention (article D. 342-27 du même code).

L'article 54 prévoit six occurrences à un décret en Conseil d'État pour définir :

- les modalités d'application de l'article L. 314-36 du code de l'énergie définissant les installations agrivoltaïques dont :

- Les services attendus, ainsi qu'une méthodologie définissant la production agricole significative et le revenu durable en étant issue ;
- Les conditions de déploiement et d'encadrement de l'agrivoltaïsme ;

- Les modalités de suivi et de contrôle des installations, ainsi que les sanctions en cas de manquement.

- les modalités d'application de l'article L. 314-39 du code de l'énergie, selon lesquelles, lorsque l'autorité administrative est saisie d'une demande d'autorisation d'une installation agrivoltaïque, elle en informe sans délai le maire de la commune et le président de l'EPCI concernés ;

- les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et de remise en état du site, les conditions de constitution et de mobilisation des garanties financières ainsi que les conditions de constatation par le représentant de l'État dans le département d'une carence pour conduire ces opérations et les formes dans lesquelles s'exerce, dans cette situation, l'appel aux garanties financières, prévues à l'article L. 314-10 du code de l'énergie ;

- les modalités d'application de l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, permettant d'apprécier la compatibilité des ouvrages de production d'énergie solaire avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière ainsi que la durée minimale, antérieure à la loi « Aper », depuis laquelle sont réputés inexploités les sols pouvant être identifiés au sein des surfaces agricoles et forestières ouvertes à un projet d'installation ;

- les conditions d'application de la section 9 du chapitre Ier du titre Ier du livre Ier du code de l'urbanisme sur les installations de production d'énergie photovoltaïque sur des terrains agricoles, naturels et forestiers, mentionnées à l'article L. 111-34 du même code.

Complémentairement, l'article L. 111-32 renvoie à la voie réglementaire le soin de définir la durée à l'issue de laquelle le propriétaire du terrain d'assiette est tenu d'enlever un ouvrage de production d'électricité à partir de l'énergie solaire et de remettre en état le terrain au plus tard.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2024-318 du 8 avril 2024**.

Le détail de cette mesure réglementaire, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2024.

Si le contenu du décret précité, négocié avec les acteurs des secteurs de l'agriculture et de l'énergie, est globalement satisfaisant, le rapporteur relève plusieurs points de difficultés :

- À l'article R. 422-2 du code de l'urbanisme, le choix du préfet de département, plutôt que du maire ou du président d'EPCI comme autorité compétente en matière d'urbanisme n'est pas admissible, car il n'a jamais été débattu législativement ;

- À l'article R. 111-56 du code de l'énergie, la durée de 10 ans doit être interprétée comme une durée antérieure à la loi « Aper », dans la mesure où l'article L. 111-29 du code de l'urbanisme, issu de l'article 54 de la loi « Aper », dispose que *« seuls peuvent être identifiés au sein de ces surfaces des sols réputés incultes ou non exploités depuis une durée minimale, antérieure à la publication de la*

loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, définie par le décret en Conseil d'État mentionné au dernier alinéa du présent article ». Dans le même esprit, la durée de 10 ans antérieure à la publication du décret, prévue pour certains périmètres ou fonds par l'article R. 111-59 du même code, ne respecte pas la lettre de cette loi qui, seule, peut servir de point de référence à cette durée ;

- Aux articles R. 314-120 et R. 314-21 du code de l'énergie, la transmission des rapports de contrôle et de la production énergétique et agricole annuelle ou des travaux de démantèlement et de remise en état à l'ADEME est contraire à la loi, dans la mesure où l'article L. 131-3 du code de l'environnement, issu de l'article 54 de la loi « Aper », a confié à cette instance un simple « *suivi statistique des installations agrivoltaïques* » ;

- L'assimilation des installations agrivoltaïques ou des installations solaires compatibles avec l'exercice d'une activité agricole à une « *installation de production d'énergie photovoltaïque [dont l'espace] n'est pas comptabilisé dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers* », au sens de l'objectif « ZAN », prévue au III de l'article 194 de la loi « Climat-Résilience » de 2021, est entendable sur le fond, mais inacceptable sur la méthode : elle excède largement le champ du décret ;

- Le décret ne fixe aucune disposition d'application s'agissant de l'article L. 314-39 du code de l'énergie, issu de l'article 54 de la loi « Aper », qui prévoit l'information préalable par l'autorité administrative compétente des maires et présidents d'EPCI de toute demande d'autorisation d'installations agrivoltaïques : il est indispensable de rendre applicables ces dispositions ;

- Enfin, le décret comporte 18 occurrences à des arrêtés du ministère de l'énergie ou de l'agriculture qui n'ont pas encore été pris : aussi le cadre réglementaire doit-il encore être complété.

Au-delà de ces considérations sur l'application des lois, le rapporteur appelle à renforcer le cadre légal des contrôles et des sanctions applicables, afin d'éviter les « projets alibis » contraires à la lettre et à l'esprit de l'agrivoltaïsme.

Le rapporteur se félicite qu'une évolution ait été intégrée en ce sens à la proposition de loi précitée (article 22), puis reprise par le Gouvernement, dans le cadre de la loi « Ddadue », du 30 avril 2025¹ (article 24).

L'article 88 supprime l'obligation pour les collectivités territoriales ou leurs groupements de constituer un budget annexe pour la production

¹ Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

d'électricité photovoltaïque n'excédant pas un seuil de puissance, dans le cadre d'une opération d'autoconsommation individuelle ou collective.

Un arrêté conjoint aux ministres chargés de l'énergie et des collectivités territoriales doit définir le seuil de puissance et un arrêté du ministre chargé de l'énergie les critères prévus par les opérations d'autoconsommation collective.

Un arrêté du 10 juillet 2024 a été pris : il est venu fixer le seuil de puissance à 1 mégawatt (MW) cumulé.

Le rapporteur déplore qu'il s'agisse d'un arrêté simple du ministre chargé de l'énergie et non d'un arrêté conjoint avec le ministre chargé des collectivités territoriales, alors que le dispositif les concerne au premier chef.

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

5 articles sur 39, soit 13 % des articles délégués, ne sont pas pleinement applicables sur le plan réglementaire.

Le **V de l'article 27** prévoit qu'un décret définisse la liste des sites où la construction de postes électriques peut être autorisée dans les espaces identifiés comme remarquables ou caractéristiques et dans les milieux identifiés comme nécessaires au maintien des équilibres biologiques.

Ce décret n'a pas été pris.

L'**article 80** prévoit qu'un décret, pris après avis de la CRE, définisse les travaux de raccordement pouvant, après validation de cette autorité, être anticipés à compter du dépôt de la demande d'autorisation, de déclaration ou d'enregistrement, à l'article L. 453-9 du code de l'énergie.

Un décret devra actualiser sur ce point le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019.

L'**article 86** comporte quatre occurrences à des décrets pour préciser :

- les éléments, modifications ou événements devant être adressés par les fournisseurs d'électricité à la CRE, mentionnés à l'article L. 333-1 du code de l'énergie ;

- les conditions dans lesquelles sont pris en compte pour le calcul du volume maximal d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) les volumes d'électricité correspondant aux droits des actionnaires des sociétés de capitaux agréées qui ont pour activité l'acquisition de contrats d'approvisionnement à long terme d'électricité, mentionnées à l'article L. 336-4 du code de l'énergie ;

- les éléments, modifications ou événements devant être adressés par les fournisseurs de gaz à la CRE, mentionnés à l'article L. 443-6 du code de l'énergie ;

- la date d'ouverture des exercices à compter de laquelle s'applique le nouveau cadre fiscal des sociétés d'approvisionnement à long terme d'électricité, prévue à l'article 238 *bis* HW du code général des impôts.

Ces décrets n'ont pas été pris.

Le rapporteur appelle à les publier ; au-delà, il plaide pour compléter les missions de régulation de la CRE, s'agissant des PPA, mais aussi de l'hydrogène renouvelable et bas-carbone ainsi que du captage, du transport et du stockage du dioxyde de carbone.

Il exprime sa satisfaction, dans la mesure où la proposition de loi précitée entend réaliser à ces deux évolutions (articles 23 et 24).

Au-delà de ces décrets, le rapporteur appelle à consolider les sociétés de production d'énergies renouvelables afin, d'une part, de mettre les projets d'hydrogène renouvelable et bas-carbone sur le même plan que ceux d'électricité et de gaz renouvelables et, d'autre part, de permettre des interventions conjointes des communes et de leurs groupements, en plus de celles individuelles.

Ici aussi, le rapporteur observe avec intérêt que la proposition de loi susmentionnée propose de procéder à ces deux ajustements (article 17).

L'article 93 prévoit qu'un décret, pris après avis de la CRE, définisse les conditions de la contribution au partage territorial de la valeur appliquée aux projets d'électricité renouvelable, à l'article L. 314-41 du code de l'énergie, en particulier :

- les caractéristiques des installations concernées ;
- les seuils minimaux des montants des contributions aux projets des collectivités territoriales ou de protection ou de sauvegarde de la biodiversité ou, le cas échéant, des versements à des fonds ;
- les modalités de versement à ces fonds ;
- les modalités selon lesquelles cette contribution peut être réalisée par une participation en capital.

Un autre décret prévoit les mêmes dispositions s'agissant de la contribution au partage territorial de la valeur appliquée aux projets de biogaz, à l'article L. 446-59 du code de l'énergie.

Ces décrets n'ont pas été pris.

Le rapporteur appelle à mettre rapidement en œuvre la contribution au partage territorial de la valeur, qui constitue un gage d'acceptation des projets d'énergies renouvelables localement.

À ce sujet, il estime nécessaire que les projets d'éolien en mer soient bien inclus dans le champ de cette contribution et que ceux d'hydrogène renouvelable ou bas-carbone puissent également être intégrés à terme.

C'est la raison pour laquelle il approuve la proposition de loi évoquée plus haut, qui suggère de procéder à cette inclusion (article 18).

L'article 98 prévoit qu'un arrêté du ministre chargé de l'énergie définisse le seuil d'émissions en deçà duquel le procédé de production permet de qualifier de gaz bas-carbone le gaz constitué principalement de méthane qui peut être injecté et transporté de façon sûre dans le réseau de gaz naturel.

Cet arrêté n'a pas été pris.

De plus, compte tenu de l'intégration du gaz bas-carbone, aux côtés du gaz renouvelable, dans les réductions tarifaires appliquées aux tarifs d'accès aux réseaux de distribution et de transport de gaz naturel et le droit à l'injection dans les réseaux, mentionnés aux articles L. 452-1, L. 452-1-1 et L. 453-9 du code de l'énergie, l'arrêté du 22 mars 2022 et le décret n° 2019-665 du 28 juin 2019 devront sans doute évoluer sur ce point.

(4) Les demandes de rapport

7 articles délégués portent sur des évaluations, dont la moitié sont issue des travaux de l'Assemblée nationale et l'autre moitié de ceux du Sénat :

- un rapport précédant la possibilité de prorogation, par décret en Conseil d'État, de la mise en œuvre d'une ou de plusieurs des dérogations prévues aux II à V de l'article 27 de la loi (article 27) ;

- un rapport dressant le bilan de l'expérimentation permettant aux gestionnaires du réseau de distribution d'électricité, pour une durée de deux ans à compter de la promulgation de la loi, de définir l'énergie réactive dans les contrats d'accès à ces réseaux, six mois avant la fin de cette expérimentation (article 30) ;

- un rapport relatif à la maturité technologique et à l'opportunité technique et environnementale du déploiement d'installations d'hydroliennes fluviales sur le domaine fluvial, six mois à compter de la promulgation de la loi (article 75) ;

- un rapport sur l'évaluation de l'article 89 de la loi « Climat-Résilience » de 2021, émettant des recommandations sur ses modalités d'application (article 76) ;

- un rapport sur les conditions d'installation de stations de transfert d'énergie par pompage (STEP) dans les outre-mer, et plus spécifiquement à La Réunion, six mois à compter de la promulgation de la loi (article 108) ;

- un rapport sur les conséquences du développement de l'agrivoltaïsme sur le prix du foncier agricole et sur la productivité des exploitations agricoles, trois ans à compter de la promulgation de la loi (article 109) ;

- un rapport sur les modalités d'accompagnement permettant au secteur de la pêche de faire face aux changements des usages de la mer induits

par le développement des projets éoliens en mer, un an à compter de la promulgation de la loi (article 112).

Les rapports sur la prorogation pour certains projets industriels de plusieurs procédures en matière d'urbanisme ou d'environnement (article 27), la maturité et l'opportunité des installations hydroliennes fluviales (article 75), l'évaluation de l'article 89 de la loi « Climat-Résilience » de 2021 (article 76) et les conditions d'installation de STEP dans les outre-mer (article 108) ont été remis.

En revanche, ce n'est pas le cas des autres rapports d'évaluation, ce que regrette le rapporteur.

d) Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes

Composée de 20 articles, la loi n° 2023-491 du 22 juin 2023, dite « Nouveau Nucléaire », vise à **accélérer la construction de nouveaux réacteurs** pour réaliser la **relance de l'énergie nucléaire**, annoncée par le Président de la République, dans le discours de Belfort, le 10 février 2022. Elle prévoit aussi **d'améliorer la sûreté des réacteurs existants**, lors de leur réexamen ou de leur arrêt.

À cette occasion, la commission des affaires économiques a entendu **actualiser la planification énergétique** en supprimant 3 verrous à la relance du nucléaire issus de la loi de « Transition énergétique » de 2015 : l'objectif de réduction à 50 % de l'énergie nucléaire d'ici 2035 ; le plafond des autorisations d'exploitation des installations de production d'énergie nucléaire de 63,2 gigawatts (GW) ; la trajectoire de fermeture des 14 réacteurs existants inscrite dans la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE).

Elle a aussi souhaité **renforcer la sûreté et la sécurité nucléaires** par : l'intégration de la résilience au changement climatique dans la démonstration de sûreté des réacteurs, tant au stade de l'autorisation de création que du réexamen de sûreté ; l'inclusion de la cyber-résilience dans la protection des réacteurs contre les actes de malveillance.

Enfin, elle a voulu **simplifier les procédures** avec : l'exemption des réacteurs de l'objectif « Zéro artificialisation nette » (ZAN) pour les collectivités territoriales ; la mise en place d'une procédure de régularisation de l'instance pour accélérer le règlement des contentieux.

Au 1^{er} avril 2025, **15 articles ont trouvé une application** : parmi ces articles 11 sont d'application directe et 4 autres ont nécessité des décrets.

Pour autant, un article n'est pas pleinement applicable (article 18), tandis que 8 rapports d'évaluation sont encore attendus (articles 5, 6, 7, 10, 13, 28 et 30).

Deux ans après la publication de la loi « Nouveau Nucléaire », l'application de cette loi est avancée. Des ajustements et des compléments, identifiés dans le cadre du dernier bilan d'application des lois, ont d'ailleurs été adoptés par le Sénat, le 16 octobre 2024, dans le cadre de la proposition de loi n° 555 portant programmation nationale et simplification normative dans le secteur économique de l'énergie, à l'initiative du rapporteur Daniel Gremillet, de la présidente Dominique Estrosi Sassone et du président Bruno Retailleau.

(1) Les articles d'application directe

Le détail de ces articles d'application directe figure dans le rapport d'application des lois de 2024.

S'agissant de la révision simplifiée de la PPE, pour tenir compte des dispositions de la loi « Nouveau Nucléaire », prévue au II de l'article 1^{er} de cette loi, le rapporteur constate que le Gouvernement n'y a pas eu recours.

Cette procédure était précisément encadrée, tant au regard du champ permis – la prise en compte de la loi « Nouveau Nucléaire » dans la PPE – que du délai prescrit – un an à compter de la promulgation de cette loi, soit le 22 juin 2024.

À la place, le Gouvernement a engagé la révision globale de la PPE, dont la dernière version a été soumise à consultation en mars 2025 et pourrait être publiée d'ici la fin de l'été de cette même année.

Le rapporteur se félicite que, dans le cadre du décret sur la PPE en cours, le Gouvernement envisage la construction de 6 EPR2 et du SMR Nuward ainsi que l'étude de 8 autres EPR2.

Il observe cependant que la rédaction proposée règlementairement par le Gouvernement reste moins ambitieuse que celle adoptée législativement par le Sénat, dans le cadre de la proposition de loi précitée.

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

4 articles sur 20, soit 20 % du texte, sont pleinement applicables, avec cependant une réserve s'agissant d'un article (article 9).

Cette année, le rapporteur constate que plusieurs dispositions de la loi « Nouveau Nucléaire » pourraient utilement évoluer : d'une part, il faudrait permettre aux petits réacteurs modulaires de déroger au critère d'implantation à l'intérieur ou à proximité immédiate des INB ; d'autre part, il faudrait allonger la durée d'application de la loi, de 20 à 27 ans, et la durée des CUDPM, de 30 à 50 ans ; enfin, il faudrait intégrer de nouveaux types de réacteurs, dont le réacteur expérimental de fusion thermonucléaire ITER.

Le rapporteur se félicite que la proposition de loi susmentionnée entende procéder à ces trois évolutions (articles 14 et 15).

Au reste, il relève que le Gouvernement lui-même a envisagé de modifier la loi « Nouveau Nucléaire », par un amendement déclaré

irrecevable à l'Assemblée nationale, deux ans seulement après son entrée en vigueur, dans le cadre du projet de loi « Simplification ».

Le rapporteur rappelle en outre que le **décret n° 2024-61 du 31 janvier 2024** est venu préciser l'article 9, en fixant la liste des documents devant être apportés par le pétitionnaire à l'appui de sa demande d'autorisation environnementale ou d'autorisation de création, afin que puisse être vérifiée la conformité du projet aux règles d'urbanisme en vigueur. Cependant, ce décret ne permet pas de préciser les modalités de paiement de la taxe d'aménagement, en cas de modification du projet postérieure à l'octroi de l'autorisation environnementale. Contrairement donc aux éléments transmis par le Gouvernement, **le II de l'article 9 de la loi n'est pas applicable, faute de publication du décret prévu par la loi.**

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

1 article sur 20, soit 5 % du texte, n'est pas pleinement applicable sur le plan réglementaire.

En effet, l'**article 18** prévoit qu'un décret en Conseil d'État définisse les conditions d'application du titre II de la loi.

(4) Les demandes de rapport

8 articles portent sur des évaluations, dont la moitié sont issues des travaux de l'Assemblée nationale et l'autre moitié de ceux du Sénat :

- un rapport visant à évaluer les conséquences de la construction de quatorze réacteurs électronucléaires d'ici au dépôt de la loi quinquennale sur l'énergie (article 5) ;

- un rapport présentant les options technologiques nucléaires disponibles comparables aux réacteurs pressurisés européens, notamment les petits réacteurs modulaires et les réacteurs de quatrième génération, d'ici le dépôt de la loi quinquennale sur l'énergie (article 6) ;

- un rapport sur la faisabilité et l'opportunité d'étendre l'application des mesures de simplification à d'autres types de réacteurs nucléaires, dont les projets de production d'hydrogène bas-carbone, et à d'autres conditions d'implantation géographique, au-delà de celles prévues par la loi « Nouveau Nucléaire », dans un délai de cinq ans à compter de la promulgation de la loi (IV de l'article 7) ;

- un rapport sur l'application des mesures de simplification, rappelant les objectifs fixés, les moyens mobilisés et les écarts constatés (V de l'article 7) ;

- un rapport sur les conséquences de la mise en œuvre des règles définies par la circulaire du 17 février 2010 relative à la maîtrise des activités au voisinage des INB susceptibles de présenter des dangers à l'extérieur du site sur les projets d'urbanisation à proximité d'un réacteur électronucléaire, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (article 10) ;

- un rapport détaillant les dispositions prévues par les exploitants des réacteurs électronucléaires ou les porteurs de projets de tels réacteurs et par le gestionnaire du réseau public de transport d'électricité pour faciliter et pour encourager l'enfouissement des infrastructures de transport d'électricité, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi puis tous les quatre ans (II de l'article 13) ;

- un rapport relatif à la faisabilité, aux coûts, aux bénéfices et aux conditions de la poursuite du fonctionnement jusqu'à soixante ans et au-delà des réacteurs électronucléaires en fonctionnement en France au 1^{er} janvier 2023, au 31 décembre 2026 (article 28) ;

- un rapport détaillant les dispositions prévues par les exploitants des réacteurs électronucléaires pour assurer une gestion économe et optimisée de la ressource en eau, au regard des meilleures techniques disponibles dans le domaine, dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi (article 30).

Aucun de ces rapports d'évaluation n'a été remis, ce que déplore le rapporteur, alors que le chantier de révision de notre programmation énergétique a été pleinement relancé.

e) Loi n° 2023- 973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte

• La plupart des 14 articles de la loi « Industrie verte » relevant de la compétence de la commission des affaires économiques¹ sont d'application directe. Les autres sont entièrement applicables, puisque **l'ensemble des décrets d'application ont été pris**. Il s'agit en particulier de :

- du décret en Conseil d'État n° 2024-742 du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement, qui précise, comme prévu à l'article 14, les modalités de **déconsignation et d'insaisissabilité des garanties financières destinées à assurer le financement la remise en état d'un site occupé par des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) après cessation d'activité** ;
- du décret en Conseil d'État n° 2024-704 du 5 juillet 2024 modifiant le code de l'urbanisme et le code de l'environnement en vue de favoriser l'implantation des installations industrielles vertes. Ce dernier :
 - **précise, comme prévu par l'article 17, la liste des chaînes de valeur des secteurs des technologies favorables au développement durable dans lesquelles les projets d'implantation industrielle peuvent faire l'objet d'une déclaration de projet à l'initiative de l'État, de ses**

¹ Articles 1 à 3, 9 à 14, 17, 19, 21, 22 et 24.

établissements publics ou des collectivités territoriales et de leurs groupements, **en vue d'accélérer les procédures d'urbanisme**. Sont ainsi concernés les secteurs des technologies de décarbonation du bâtiment, des mobilités, de l'industrie et de l'agriculture, ainsi que les secteurs des technologies de production, de réseau et de stockage de l'énergie bas-carbone – y compris le nucléaire –, de production de produits biosourcés ainsi que des technologies de production et transformation des matières premières nécessaires à la production des équipements et des composants des technologies listées et des technologies de recyclage des déchets de matériaux. Ces secteurs et technologies, détaillées plus avant dans le décret, **correspondent, comme il avait été annoncé** par le ministre Roland Lescure **lors des débats en séance publique, à ceux identifiés dans la réglementation européenne**¹ ;

- fixe, comme prévu par l'article 21, les **conditions dans lesquelles le caractère de projet répondant à une raison impérative d'intérêt public majeur (RIIPM)** peut, lorsque la réalisation du projet nécessite ou est susceptible de nécessiter une dérogation « espèces protégées », **être reconnu à un projet industriel participant aux chaînes de valeur des activités dans les secteurs des technologies favorables au développement durable**, ainsi qu'aux infrastructures et raccordements aux réseaux d'électricité liés, **dès le stade de la déclaration de projet**. Les critères retenus, désormais inscrits à l'article R. 411-6-2 du code de l'environnement, sont les « caractéristiques principales du projet et sa raison d'être, le nombre d'emplois créer et sa contribution au bassin d'emploi dans quel il s'inscrit, ainsi que la cohérence du projet avec des enjeux de projet urbain ou programme de développement local ou national ;
- du décret n° 2024-1100 du 2 décembre 2024 portant création de l'article D. 221-17-1 du code de l'énergie, **fixant les conditions dans lesquelles des relocalisations industrielles entraînant une baisse des émissions de gaz à effet de serre peuvent donner lieu à la délivrance de certificats d'économie d'énergie** (article 24).

Du reste, **les dispositions relatives à l'accélération des procédures de délivrance des autorisations d'urbanisme pour des projets industriels ont d'ores et déjà été mises en œuvre** puisque la qualification de « projet

¹ Notamment à l'article 4 du règlement (UE) 2024/1735 du Parlement européen et du Conseil du 13 juin 2024 relatif à l'établissement d'un cadre de mesures en vue de renforcer l'écosystème européen de la fabrication de produits de technologie « zéro net » et modifiant le règlement (UE) 2018/1724, qui était alors en cours d'adoption.

d'intérêt national majeur » prévue par l'article 19 de la loi, permettant la mise en compatibilité accélérée des documents d'urbanisme, **a été octroyée par décret à six projets**¹. Par les mêmes décrets, ces projets se sont vu reconnaître le caractère de projets répondant à une RIIPM, comme le permet désormais l'article L. 411-2-1 du code de l'environnement, dans sa rédaction résultant de l'article 19 de la loi.

• En revanche, le **rapport au Parlement prévu par l'article 10, sur les moyens nécessaires à la requalification des friches de plus de dix ans** en faveur de la réindustrialisation et des enjeux de lutte contre l'artificialisation, qui devait être remis au Parlement dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, soit au plus tard en avril 2024, **n'a toujours pas été publié, plus d'un an après cette date**. Ce retard est **d'autant plus regrettable que la requalification des quelque 170 000 hectares de friches** recensées au niveau national² **pourrait contribuer de manière significative à l'atteinte des objectifs de réduction de l'artificialisation des sols fixés par la loi Climat-résilience**. Cette demande de rapport avait été introduite par le Sénat en séance publique.

Alors que le Sénat, qui a adopté le 18 mars 2025 la proposition de loi de MM. Guislain Cambier, Jean-Baptiste Blanc et plusieurs de leurs collègues, visant à instaurer une trajectoire de réduction de l'artificialisation concertée avec les élus locaux, pour assouplir la trajectoire en vue de la neutralité foncière à horizon 2050, a fait l'objet d'un procès en « détricotage » du « ZAN » dans certains médias, force est de constater le **peu d'empressement du Gouvernement à fournir aux collectivités l'information, les moyens financiers et le soutien en ingénierie nécessaire pour atteindre ces objectifs**³.

f) *Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire*

Composée de 26 articles, la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024, dite « Sûreté nucléaire », **a procédé au regroupement de l'Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et de l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) au sein d'une Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR)**.

¹ Unité de fabrication de cellules et modules photovoltaïques de la société Holosolis à Hambach (décret n° 2024-676 du 3 juillet 2024) ; usines de production de panneaux photovoltaïques de la société Carbon (décret n° 2024-677 du 3 juillet 2024), de minerai de fer réduit et d'hydrogène de la société Gravithy (décret n° 2024-709 du 5 juillet 2024) et d'aciers spéciaux et de produits plats de la société Marcegaglia (décret n° 2024-957 du 25 octobre 2024) à Fos-sur-Mer ; usine de recyclage moléculaire des plastiques de la société Eastman à Saint-Jean-de-Folleville (décret n° 2024-708 du 5 juillet 2024) ; projet d'extraction et de transformation de lithium par la société Imérys dans l'Allier (décret n° 2024-740 du 5 juillet 2024).

² Chiffres du Cerema (<https://www.cerema.fr/fr/actualites/recyclage-friches-quels-enseignements-certaines-projets>).

³ Cf. également sur ce point les chapitres du présent rapport relatifs à la loi « Climat-résilience » et à la loi « ZAN 2 ».

Saisie pour avis de l'ensemble des articles, la commission des affaires économiques a, par ailleurs, reçu délégation au fond des articles procédant à **la simplification des règles de la commande publique** applicables aux projets de production, de recherche ou de stockage nucléaires, portés par le groupe EDF, le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra) (articles 22 à 26), de même qu'à **la révision des attributions et du rattachement du Haut-commissaire à l'énergie atomique (HCEA)** (article 17).

À l'initiative du Rapporteur Patrick CHAIZE, la loi organique ayant accompagné ce texte¹ a prévu que les commissions des affaires économiques des deux assemblées émettent **un avis sur la désignation du prochain président du conseil d'administration de la société Orano, selon la procédure prévue à l'article 13 de la Constitution**. De la sorte, l'ensemble de la filière du nucléaire est couvert par cette procédure, qu'il s'agisse des centrales de production (EDF), des mines d'uranium et des installations de traitement et de recyclage de combustibles usés (Orano), du marché de l'électricité (CRE) ou encore de la recherche et de l'innovation (CEA).

Dans sa décision du 17 mai 2024², le Conseil constitutionnel a pleinement validé, sur le fond et la forme, la constitutionnalité de cet ajout, en ces termes : « 4. Son 5° modifie ce même tableau en y ajoutant la fonction de président du conseil d'administration de la société Orano. Le législateur a pu estimer, eu égard à son importance pour la vie économique et sociale de la Nation, que cette fonction entre dans le champ d'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution. »

Au 1^{er} avril 2025, **5 articles, d'application directe, sont pleinement en vigueur** (articles 22 à 26). En revanche, 1 article n'est pas pleinement applicable (article 17) tandis qu'un rapport d'évaluation est encore attendu (article 26).

Un an après la publication de la loi « Sûreté nucléaire », l'application de cette loi n'est pas satisfaisante, d'autant moins que le Gouvernement a cherché à la modifier par amendement dans le cadre du projet de loi « Simplification ».

(1) Les articles d'application directe

5 articles sur 6, soit 83 % des articles délégués, sont d'application directe. C'est ainsi le cas l'ensemble des articles simplifiant les règles de la commande publique applicables aux projets nucléaires (articles 22 à 26).

Le rapporteur déplore que le Gouvernement ait envisagé de modifier ces dispositions, par un amendement déclaré irrecevable à

¹ Loi organique n° 2024-448 du 21 mai 2024 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.

² Décision n° 2024-867 DC du 17 mai 2024.

l'Assemblée nationale, un an seulement après leur entrée en vigueur, dans le cadre du projet de loi « Simplification ».

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

1 article sur 6, soit 17 % des articles délégués n'est pas pleinement applicable sur le plan réglementaire.

L'article 17 modifie les attributions et le positionnement du HCEA, pour le transférer du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) vers le Premier ministre. À cette fin, il remplace l'article L. 332-4 du code de la recherche par un article L. 141-13 du code de l'énergie. Il est prévu qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de cet article.

Un décret n° 2023-1321 du 27 décembre 2023¹ et un décret n° 2023-1383 du 30 décembre 2023² avaient été pris par le Gouvernement, avant même l'examen au Parlement de la loi « Sécurité nucléaire ».

Le rapporteur regrette la publication par le Gouvernement du décret, avant même l'examen de la loi. De plus, il estime crucial d'actualiser le second décret, dans la mesure où celui-ci fait référence à l'article L. 322-4 du code de la recherche, qui a été abrogé par cette loi.

(3) Les demandes de rapport

1 article comporte une disposition, issue des travaux du Sénat, prévoyant que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur l'application de la dérogation aux règles de la commande publique, prévue par l'article 26 de la loi. Ce rapport doit être élaboré sous réserve des secrets protégés par la loi ; il doit être remis le 1^{er} janvier 2026 puis tous les quatre ans.

Le rapporteur souhaite que le Gouvernement remette prochainement la première édition de ce rapport, estimant nécessaire que les entités adjudicatrices et les pouvoirs adjudicateurs exonérés de l'application des règles de la commande publique en rendent compte par ce truchement au Parlement, afin de prévenir tout risque de dérive des délais et des coûts des projets industriels concernés.

¹ Décret n° 2023-1321 du 27 décembre 2023 portant partie réglementaire du code de la recherche.

² Décret n° 2023-1383 du 30 décembre 2023 relatif au conseil de politique nucléaire et au haut-commissaire à l'énergie atomique.

5. Commerce, consommation et autres lois

- a) *Loi n° 2021- 1357 du 18 octobre 2021 visant à protéger la rémunération des agriculteurs*

La **loi n° 2021-1357 du 18 octobre 2021** visant à protéger la rémunération des agriculteurs - dite « Egalim 2 » - présente en 2025 un taux d'application de 77 %, stable par rapport à 2024. Elle prévoit la remise de deux rapports au Parlement.

Le rapport prévu par l'article 12 de la loi, sur la politique de contrôle en matière de pratiques commerciales trompeuses portant sur l'affichage de l'origine des denrées alimentaires, a bien été transmis au Parlement. Néanmoins, il n'a été remis que le 6 février 2024 alors que la loi prévoit qu'il doit être transmis avant le 31 décembre de chaque année.

L'article 2 prévoit également la remise d'un rapport six mois avant la fin de l'expérimentation qu'il crée concernant les « tunnels de prix » dans les clauses de prix des contrats de ventes de produits agricoles. Ce rapport est attendu au plus tard le 30 juin 2026, l'expérimentation prenant fin le 31 décembre 2026.

La loi prévoit 14 mesures d'application, dont 3 n'ont pas été prises et dont une relevait d'une disposition réglementaire déjà codifiée. Par ailleurs, 5 articles donnent la possibilité au pouvoir réglementaire de prendre une mesure d'application sans prescrire son intervention.

Art.	Mesures d'application	Applicabilité
1,1°, a)	<i>Facultative</i> - Possibilité de fixer un ou plusieurs seuils de chiffre d'affaires en-dessous desquels l'article L. 631-24 du CRPM n'est pas applicable aux producteurs ou aux acheteurs de produits agricoles.	Applicable (<u>Décret n° 2021-1801 du 24/12/2021</u>)
1,1°, c)	<i>Facultative</i> - Possibilité d'augmenter la durée minimale des contrats de vente et accords-cadres jusqu'à 5 ans par extension d'accord professionnel ou à défaut par décret en Conseil d'État, avec certaines exceptions concernant les contrats portant sur une nouvelle production.	-
1,1°, c)	Nécessité de préciser par décret en Conseil d'État les produits considérés comme relevant de la même production.	Applicable (<u>déjà appliqué par article R.631-5 du CRPM modifié par décret n° 2017-1771 du 27/12/2017</u>)

1,3°	Dérogation au principe de conclusion d'un contrat ou accord-cadre de vente écrit pour des produits concernés par un accord interprofessionnel, ou à défaut par un décret en Conseil d'État.	Applicable (Décret <u>n° 2022-1668 du 26/12/2022</u>)
2	Expérimentation de la possibilité pour les parties à un contrat de vente de produits agricoles de convenir de bornes minimales et maximales dans leurs clauses de prix.	Applicable (Décret <u>n° 2021-1415 du 29/10/2021</u>)
4, I, 1°	<i>Facultative</i> - Non-application de l'obligation de transparence aux produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie dont la part agrégée des matières premières agricoles est inférieure ou égale à un seuil qui ne peut excéder 25 %.	-
4, I, 1°	Liste de produits alimentaires ou destinés à l'alimentation des animaux de compagnie pour lesquels les dispositions de l'article 4, I ne sont pas applicables.	Applicable (Décret <u>n° 2022-1325 du 13/10/2022</u>)
4, I, 1°	<i>Facultative</i> - Possibilité de fixer la liste des professions présumées présenter les garanties pour exercer la mission de tiers indépendant.	-
5	Liste des produits agricoles et alimentaires collectés à l'état brut par les sociétés coopératives agricoles pour lesquels l'organe chargé de l'administration de la société coopérative doit déterminer des critères relatifs aux fluctuations des prix des matières premières agricoles et alimentaires affectant significativement le coût de production de ces produits.	Applicable (Décret <u>n° 2023-247 du 3/04/2023</u>)
9	<i>Facultative</i> - Extension de l'exclusion du calcul du seuil de revente à d'autres produits par arrêté du ministre de l'agriculture.	-
10	Expérimentation d'un affichage destiné à informer le consommateur sur les conditions de rémunérations des agriculteurs.	Applicable (Décret <u>n° 2023-540 du 29/06/2023</u>)
11, 2°	Liste des filières exemptées de saisine du comité de règlement des différends commerciaux agricoles en cas d'échec de la médiation.	Applicable (Décret <u>n° 2022-263 du 26/02</u>)
11, 3°	Nomination par décret pour une durée de cinq ans des membres du comité de règlement des différends commerciaux agricoles.	Applicable (Décret <u>du 26/02/2022</u>)
12	Liste des filières concernées par l'encadrement des pratiques d'affichage de l'origine des denrées alimentaires.	Non applicable

13, I, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'affichage de l'origine des miels composant un mélange de miels et du cacao des produits à base de cacao ou de chocolat et de l'origine de la gelée royale <i>via</i> l'étiquetage.	Partiellement applicable (Décret n° 2022-482 du 4/04/2022 relatif au miel)
13, II, 1°	Modalités d'application de l'obligation d'informer les consommateurs de la provenance et de la dénomination de l'appellation d'origine protégée ou de l'indication géographique protégée des vins mis en vente en bouteille, pichet ou verre.	Applicable (Décret n° 2022-1038 du 22/07/2022)
13, II, 2°	Modalités d'application de l'obligation d'information du consommateur, au moyen d'un étiquetage mettant en évidence ces indications, du nom du brasseur et du lieu de brassage des bières	Non applicable
15, 2°	Produits pour lesquels toute publicité pratiquée en dehors des magasins relative à une opération de dégagement associant plusieurs magasins est autorisée par l'autorité administrative après avis de l'organisation interprofessionnelle concernée.	Non applicable
16, I	Entrée en vigueur des dispositions de l'article 4 pour les contrats et accords-cadres conclus à partir d'une date fixée par décret.	Applicable (Décret n° 2021-1416 du 29/1)

Ces mesures d'application ont été présentées dans les rapports d'application des années passées, le présent rapport ne revient que sur les mesures restant en attente :

- **L'article 12** encadre les pratiques commerciales portant sur **l'affichage de l'origine des denrées alimentaires** en qualifiant plusieurs pratiques commerciales de trompeuses.

Un décret détermine la liste des filières concernées par cet encadrement. **Au 31 mars 2025, il n'avait pas été pris alors que sa publication était envisagée pour juillet 2022.**

- **L'article 13** vise à établir obligatoirement l'affichage visible de l'origine de l'ingrédient primaire d'une denrée alimentaire.

Il modifie l'article L. 412-4 du code de la consommation qui applique cette obligation d'information à l'origine du cacao, des produits à base de cacao ou de chocolat et à l'origine de la gelée royale, de même que l'information de tous les pays d'origine des miels composant un mélange de miels. Les modalités d'application de ces dispositions sont fixées par décret en Conseil d'État après que la Commission européenne a déclaré compatible avec le droit de l'Union européenne l'obligation prévue au présent article. Ce décret a été pris le 4 avril 2022 (**décret n° 2022-482**) **en ce qui concerne le miel. Toutefois, il n'inclut pas les dispositions relatives aux produits à base de cacao ou de chocolat et à la gelée royale pour lesquels un décret devait être pris en juillet 2022** pour une application au 1^{er} juillet 2022. Le Gouvernement a indiqué que les textes correspondants ont été préparés en vue d'une

notification à la Commission européenne, qui n'a pas encore été effectuée compte tenu du souhait de la Commission de ne pas recevoir de textes nationaux portant sur l'origine. **La publication des décrets est donc conditionnée à une évolution de ce processus de notification.**

L'article modifie aussi l'article L. 412-11 du code de la consommation pour appliquer cette obligation d'information par affichage aux vins en bouteilles, pichet ou de verre dans les établissements titulaires d'une licence de débit de boissons à consommer sur place ou à emporter ou d'une licence de restaurant. Les modalités d'application de cet article ont été précisées par le **décret en Conseil d'État n° 2022-1038 du 22 juillet 2022.**

Toutefois, le même principe d'affichage *via* l'étiquetage concernant la bière n'est pas applicable car le décret en Conseil d'État prévu n'a pas été pris. Cette mesure avait, comme les deux ci-dessus, une entrée en vigueur différée au 1^{er} juillet 2022 et sa publication était envisagée en mai 2022. **Toutefois, alors qu'une notification à la Commission européenne avait été faite fin 2021, cette dernière a formulé une demande d'éléments complémentaires, ce qui a suspendu la procédure.**

- **L'article 15** insère au code de la consommation un article L. 122-24 encadrant la publicité pratiquée en dehors des magasins relative à une opération de dégagement de produits alimentaires associant plusieurs magasins, en l'autorisant par l'autorité administrative compétente après avis de l'organisation interprofessionnelle concernée.

Les produits concernés, excluant les fruits et légumes, sont définis par décret. Cette mesure était d'entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2022. **La mesure d'application dont la publication était envisagée en janvier 2022 n'a toujours pas été prise. Néanmoins, aucune filière n'aurait à ce jour souhaité que ses produits soient inscrits parmi ceux dont la publicité pratiquée lors des opérations de dégagement est encadrée.**

b) Loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat

La commission des affaires économiques est chargée du contrôle de la mise en application de 23 des 48 articles de la loi n° 2022-1158 du 16 août 2022 portant mesures d'urgence pour la protection du pouvoir d'achat, dite « Pouvoir d'achat ».

Au 1^{er} avril 2025, **23 des articles suivis par la commission ont trouvé une application** ; parmi ces articles, 9 sont d'application directe et 14 ont nécessité des dispositions réglementaires.

En revanche, **2 articles traités par la commission sont en attente d'application** (articles 27 et 28) et **8 rapports n'ont pas été remis** (articles 47, 25 à 27, 42, 43, 47, 48).

(1) Mesures relatives au logement

L'ensemble des articles relatifs au logement, à l'exception du rapport sur les zonages (cf. la partie relative à l'application de la loi 3DS), de la loi, soit était d'application directe, soit a fait l'objet de la mesure d'application attendue en 2022.

(2) Mesures relatives à la protection du consommateur

Le titre II sur la protection du consommateur comporte deux chapitres : le premier instaure des modalités de **résiliation des contrats** protectrices des consommateurs (articles 15 à 19) et le second est dédié à la **lutte contre les pratiques commerciales illicites** (articles 20 à 22). Parmi ces articles, seuls les articles 15, 17 et 20 appelaient des mesures d'application, au nombre de 12, qui ont toutes été prises.

(3) Mesures relatives à l'énergie

(a) Les articles d'application directe

2 articles sont d'application directe. Ces articles concernent :

- L'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 434-3 du code de l'énergie, qui porte sur la possibilité d'émettre des ordres de délestage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de solidarité européenne, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures, avant le 1^{er} mars de chaque année (article 25) ;
- La validation législative, au titre des consultations nécessaires, du décret n° 2022-342 du 11 mars 2022 définissant les modalités spécifiques d'attribution d'un volume additionnel d'électricité pouvant être alloué à titre exceptionnel en 2022 (article 41).

(b) Les articles dont les mesures d'application ont été prises

12 articles sont pleinement applicables sur le plan réglementaire.

Le détail de ces mesures d'application, inchangé, est consultable dans le rapport d'application des lois de 2024.

Parmi ces mesures d'application, certaines demeurent problématiques.

Introduit à l'initiative du rapporteur, l'**article 27** consiste en plusieurs solutions de simplification à destination des installations de production de biogaz, issues des préconisations de la mission sénatoriale sur la méthanisation¹.

¹ Rapport d'information n° 872 (2020-2021), déposé le 29 septembre 2021, Méthanisations : au-delà des controverses, quelles perspectives ?.

La prochaine programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)¹ doit identifier les mesures de soutien nécessaires pour accélérer et développer les projets de production de biogaz et de toute autre forme de gaz renouvelable (article L. 141-2 du code de l'énergie).

Il conviendra de veiller à ce que de telles mesures soient bien intégrées au décret devant se substituer à celui n° 2020-456 du 21 avril 2020 relatif à la PPE.

De plus, les renforcements nécessaires à l'injection dans le réseau du gaz renouvelable, dont le biogaz, ou du gaz bas-carbone, doivent associer les autorités concédantes de la distribution publique de gaz (article L. 453-9 du code de l'énergie).

Un décret, pris après avis de la CRE, doit préciser ces modalités d'association.

Aussi faudra-t-il faire évoluer en ce sens le **décret n° 2019-665 du 28 juin 2019** relatif aux renforcements des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel nécessaires pour permettre l'injection du biogaz produit.

En effet, l'article D. 453-21 du code de l'énergie prévoit à ce stade que ces autorités soient consultées, et non associées, aux zones de raccordement des installations de production biogaz à un réseau de gaz naturel, élaboré par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel.

Autre point, l'autorité administrative doit informer sans délai le maire de la commune ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) lorsqu'elle est saisie d'une demande d'autorisation, de déclaration ou d'enregistrement d'une installation de biogaz ou de ses ouvrages connexes (article L. 446-57 du code de l'énergie).

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2024-288 du 29 mars 2024**.

Ce décret précise que l'information préalable des collectivités porte, d'une part, sur les installations de méthanisation relevant de la rubrique 2781 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement (ICPE) et, d'autre part, sur les installations de gazéification de biomasse relevant de la rubrique 3140 de cette nomenclature (article D. 446-331 du code de l'énergie).

Dans le même esprit de simplification, un portail national du biogaz doit constituer, pour l'ensemble du territoire, le site national pour l'accès

¹ Il est également prévu que les prochains schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales), schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie (article L. 222-1 du code de l'environnement) et plan climat-air-énergie territoriaux (article L. 229-6 du même code) comportent des objectifs relatifs aux installations de production de biogaz, à compter de leur prochain renouvellement.

dématérialisé, à partir d'un point d'entrée unique, aux différents documents de planification (article L. 446-58 du code de l'énergie).

Le **décret n° 2024-288 du 29 mars 2024** est venu préciser que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe) met en œuvre le portail national du biogaz (article R. 446-132 du code de l'énergie).

Si la publication de ce décret est positive, il faudra s'assurer, d'une part, qu'une circulaire garantisse des services préfectoraux l'information préalable des collectivités sur les projets de biogaz et, d'autre part, que l'Ademe, dont les moyens financiers sont de plus en plus contraints, mette en œuvre ce portail national du biogaz, point d'entrée unique dématérialisé pour les porteurs de tels projets.

L'article 29 a institué un régime administratif propre pour les terminaux méthaniers flottants.

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie peut ainsi décider de soumettre à ce régime un terminal méthanier flottant ou un projet d'installation d'un terminal. Cet arrêté précise une durée répondant aux besoins en matière de sécurité d'approvisionnement, une date de mise en service du terminal méthanier flottant, ainsi que des capacités de traitement de gaz naturel liquéfié (GNL) à atteindre.

Sur ce fondement, un **arrêté du 13 mars 2023** a fixé pour projet d'installation d'un terminal méthanier flottant dans le port du Havre porté par TotalÉnergies LNG Services France des objectifs de mise en service, de maintien en exploitation et de capacités de traitement de GNL. Il est prévu que ce terminal méthanier flottant soit mis en service avant le 15 septembre 2023 et maintenu en exploitation sur une durée de cinq ans, avec une capacité de regazéification supérieure à 50 térawattheures (TWh) par an.

L'autorisation d'installation ainsi délivrée étant transitoire, il importera d'évaluer sa mise en œuvre.

L'article 40 a relevé à 49,5 € par mégawattheure (MWh) le montant de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh) (article L. 336-3 du code de l'énergie).

Un arrêté des ministres chargés de l'énergie et de l'économie, après avis modifié de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), doit définir le prix de l'électricité cédé en application de l'Arenh.

Trois ans après la publication de la « Pouvoir d'achat », il est regrettable que l'arrêté du 25 mars 2022 portant modification de l'arrêté du 28 avril 2011 n'ait toujours pas été actualisé en ce sens.

L'Arenh ayant vocation à être remplacé par le versement nucléaire universel, à compter du 1^{er} janvier 2026, depuis la loi de finances initiale pour

2025¹, **il conviendra de revaloriser les ressources dédiées au groupe EDF et au parc électronucléaire dans ce nouveau cadre.**

(c) Les articles dont les mesures d'application sont encore attendues

2 articles ne sont pas pleinement applicables sur le plan réglementaire.

Le **VII de l'article 27** prévoit que l'État, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, l'État peut instituer, pour les porteurs de projets d'installations de production de gaz renouvelable, dont le biogaz, ou de gaz bas-carbone, un guichet unique rassemblant les services chargés de l'instruction des autorisations relevant de la compétence des administrations de l'État, de ses établissements publics administratifs ou d'organismes et de personnes de droit public ou de droit privé chargés par lui d'une mission de service public administratif (VII de l'article 27).

Un décret en Conseil d'État, pris après avis de la CRE, doit déterminer les modalités d'application de cette expérimentation, dont la date de son entrée en vigueur.

Ce décret en Conseil d'État est en attente de publication.

L'**article 28** a renforcé l'information précontractuelle sur le prix des offres de fourniture de gaz et d'électricité dont le prix est indexé sur les cours de marché sur une périodicité n'excédant pas un trimestre.

Un arrêté doit préciser notamment cette périodicité.

Cet arrêté n'a pas encore été pris.

(d) Les demandes de rapport

7 articles portent sur des évaluations :

- le rapport d'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 434-3 du code de l'énergie, qui porte sur la possibilité d'émettre des ordres de délestage dans le cadre de la mise en œuvre des mesures de solidarité européenne, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures, avant le 1^{er} mars de chaque année (article 25) ;

- le rapport d'évaluation des mesures prises en application de l'article L. 143-6-1 du code de l'énergie, qui offre la possibilité de restreindre, de suspendre ou de réquisitionner une installation, comprenant une synthèse et un bilan de ces mesures et devant être remis aux comités régionaux de l'énergie, avant le 1^{er} mars de chaque année (article 26) ;

- le rapport sur l'opportunité d'étendre le critère du bilan carbone aux dispositifs de soutien à la production de biogaz attribués en guichet ouvert (II de l'article 27) ;

¹ Loi n° 2025-127 du 14 février 2025 de finances pour 2025 (Article 17).

- le rapport sur le bilan de l'expérimentation du guichet unique pour les porteurs de projet d'installation de production de gaz renouvelable, six mois avant la fin de cette expérimentation (VII de l'article 27) ;

- le rapport visant à mettre en place un dispositif national d'effacement volontaire et rémunéré des consommations d'électricité à destination des particuliers, devant être remis dans un délai de 4 mois à compter de la promulgation de la loi (article 42) ;

- le rapport évaluant le niveau d'exposition des collectivités territoriales et de leurs groupements aux hausses des prix et l'opportunité de renforcer les mesures fiscales, budgétaires et tarifaires pour les accompagner en tant que consommateurs finals d'énergie, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (article 43) ;

- le rapport sur la résilience et l'approvisionnement des systèmes énergétiques dans les Outre-mer, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter de la promulgation de la loi (article 48).

À ce stade, **aucun de ces rapports n'a été remis.**

Les rapports sur l'extension du bilan carbone, l'institution d'un guichet unique, l'application d'un dispositif d'effacement ou encore l'exposition des collectivités territoriales aux hausses des prix ont été adoptés avec l'appui du rapporteur : aussi doivent-ils être rapidement transmis.

COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	141
1. 50 % des lois sont totalement applicables six mois après la fin de l'année parlementaire 2023-2024	141
2. Un taux de mise en application en forte baisse.....	142
3. L'état d'application des lois et mesures d'initiative sénatoriale	144
4. L'application des lois votées selon la procédure accélérée	145
5. Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois.....	145
6. La publication des rapports demandés par le Parlement	146
B. SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DES LOIS.....	147
1. Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi	147
2. Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024..	153
3. Loi n° 2023-1267 du 27 décembre 2023 visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage »	172
4. Loi n° 2023-1268 du 28 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels.....	173
5. Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie	178

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

Le présent bilan port sur les lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2025.

1. 50 % des lois sont totalement applicables six mois après la fin de l'année parlementaire 2023-2024

Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales**, huit lois ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2023-2024**, soit **près de deux fois moins** que lors de la session précédente.

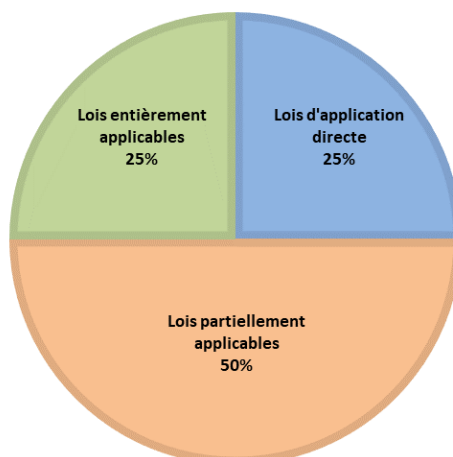
Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires sociales au cours des sessions ordinaire et extraordinaire

2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
10	7	7	15	15	8

Sur ces huit lois, **deux étaient d'application directe** et **deux sont entièrement mises en application** au 31 mars 2025.

La **proportion de lois totalement applicables** au cours de leur année d'adoption atteint donc **50 % pour la session 2023-2024**.

Mise en application des lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024



Outre le nombre de lois entièrement applicables, c'est **le taux des mesures d'application prises qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

2. Un taux de mise en application en forte baisse

Au titre des lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2023-2024, **248 mesures d'application** étaient attendues contre 317 en 2022-2023. Le **nombre de mesures d'application attendues a donc diminué de 22 % en un an**. Cette baisse s'explique notamment par la promulgation, durant la session 2022-2023, de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 portant réforme des retraites, qui appelait à elle seule 100 mesures réglementaires.

Ce nombre reste néanmoins **très élevé** et représente à lui seul **38 % du nombre total des mesures d'application attendues sur les lois définitivement adoptées lors de la session 2023-2024**.

Taux de mise en application des lois au 31 mars de l'année N+1¹

Année parlementaire	2017-2018	2018-2019	2019-2020	2020-2021	2021-2022	2022-2023	2023-2024
Nombre de mesures attendues	242	194	165	196	191	317	248
Nombre de mesures prises	155	124	79	134	116	223	123
Nombre de mesures à prendre	87	70	86	62	75	94	125
Taux de mise en application	64 %	64 %	48 %	68 %	61 %	70 %	48 %

Au 31 mars 2025, 123 mesures avaient été prises, soit un taux d'application de 48 %, un nombre en baisse de 22 points sur un an.

Ce taux d'application se **situe bien en dessous de la moyenne** des taux observés lors des sessions antérieures, hormis pour la session 2019-2020, marquée par la crise sanitaire liée à l'épidémie de covid-19, où le taux observé était également de 48 %.

¹ À l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise.

À elle seule, la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2024 appelle 133 mesures réglementaires, soit 54 % de l'ensemble des mesures. À la même période, le taux d'application de la LFSS pour 2024 (49 %) est en baisse par rapport à 2023 (58 %) et 2022 (64 %).

Si l'on ne tient pas compte de la LFSS pour 2024, le taux d'application s'élève à 47 %.

Il est à noter que depuis la présente session, le secrétariat général du Gouvernement (SGG) assure désormais, en sus de celui des décrets, un suivi des arrêtés, qu'il a transmis au Sénat au début du mois d'avril. La commission se félicite de ces nouvelles informations transmises par le SGG, qui permettent d'avoir une connaissance plus fine des arrêtés publiés. Elle déplore toutefois que ces éléments ne soient portés à la connaissance du Parlement qu'à la fin de la période de référence, et ne soient pas publiés tout au long de l'année, comme pour les décrets, dans les échéanciers disponibles sur le site Legifrance.

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables
adoptées définitivement entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024**

	Nombre de mesures prévues (hors rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2023-1196 pour le plein emploi	37	17	46 %
Loi n° 2023-1250 de financement de la sécurité sociale pour 2024	133	65	49 %
Loi n° 2023-1268 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels	31	13	42 %
Loi n° 2024-317 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie	36	13	36 %

Les délais de parution des décrets et arrêtés prévus par les lois de la session 2023-2024 se dégradent très fortement : 21 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi contre 60 % pour la session 2022-2023. Par ailleurs, 68 % 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	26	21 %
De plus de 6 mois à 1 an	58	47 %
De plus de 1 an à 2 ans	39	32 %

3. L'état d'application des lois et mesures d'initiative sénatoriale

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale représente 10 % du total des mesures attendues.

Le taux de mise en application de ces mesures est de 35 %, soit un taux inférieur au taux global de mise en application (45 %). Ce taux est en net recul : il était de 60 % pour la session 2022-2023.

Sur la session 2023-2024, aucune des lois définitivement adoptées relevant du champ de la commission des affaires sociales n'est issue d'une proposition de loi d'initiative sénatoriale (contre deux en 2022-2023).

Cela s'inscrit néanmoins dans une certaine continuité, le nombre de propositions de loi d'initiative sénatoriale définitivement adoptées par session oscillant entre 0 et 2.

**Origine des lois promulguées depuis 2017
après examen au fond par la commission des affaires sociales**

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2017-2018	6	2	0
2018-2019	3	5	2
2019-2020	3	3	1
2020-2021	1	5	1
2021-2022	5	9	1
2022-2023	4	8	2
2023-2024	4	4	0

4. L'application des lois votées selon la procédure accélérée

Hormis la loi de financement de la sécurité sociale pour laquelle elle est de droit, **toutes les lois** promulguées en 2023-2024 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, ont été adoptées **après engagement de la procédure accélérée**.

Deux d'entre elles sont d'application directe, deux sont entièrement applicables et trois nécessitent toujours des mesures d'application :

- loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise (*entièrement applicable*) ;

- loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2023-1252 du 26 décembre 2023 visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables (*d'applicabilité directe*) ;

- loi n° 2023-1267 du 27 décembre 2023 visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage » (*entièrement applicable*) ;

- loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie (*partiellement applicable*) ;

- loi n° 2024-456 du 23 mai 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-285 du 19 avril 2023 portant extension et adaptation à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions législatives relatives à la santé (*d'applicabilité directe*).

5. 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 de cet article ont été transmis pour les lois adoptées cette année.

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Légifrance, 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 opportune¹ ;

- 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.

6. La publication des rapports demandés par le Parlement

Sur les **19 rapports** demandés par les lois promulguées sur la période couverte par la présente note, seuls **2 ont été remis** à la date du 31 mars. Il est néanmoins à préciser que la date de remise de ces rapports prescrite par la loi est parfois postérieure.

¹ Même si le SGG communique désormais au Sénat, au début du mois d'avril suivant la fin de la période de référence, des éléments de suivi sur les arrêtés (cf. supra).

B. SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DES LOIS

1. Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

- a) *L'inscription de tous les bénéficiaires du revenu de solidarité active à France Travail est effective depuis le 1^{er} janvier*

L'article 1^{er} prévoit l'inscription de tous les allocataires du revenu de solidarité active (RSA) à France Travail, afin de rapprocher les bénéficiaires du marché de l'emploi et permettre d'assurer l'orientation, par l'organisme le plus adapté à sa situation afin qu'un accompagnement professionnel ou social lui soit proposé à l'issue d'un diagnostic précis. Avant l'entrée en vigueur de ce dispositif, seuls 45 % des bénéficiaires du RSA déclaraient être inscrits à France Travail selon l'Insee¹.

Le décret n° 2024-1244 relatif aux délais d'orientation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi a été pris le 30 décembre 2024, permettant à ce dispositif de s'appliquer dès le 1^{er} janvier 2025. Il précise les délais d'orientation et d'accompagnement prévus par la loi : six semaines au maximum pour orienter les demandeurs d'emploi puis, à compter de cette décision, un mois pour signer le contrat d'engagement.

Le même décret prévoit que le délai avant réévaluation de la capacité des bénéficiaires du RSA bénéficiant de l'accompagnement à vocation d'insertion sociale à rechercher un emploi soit porté de 6 à 12 mois pour les personnes connaissant des difficultés liées à l'état de santé, une situation de handicap, un état d'invalidité, aux conditions de logement ou à leur situation familiale².

Par ailleurs, l'inscription des bénéficiaires du RSA auprès de France Travail a nécessité la création de nouvelles catégories de demandeurs d'emploi, destinées respectivement à comptabiliser les personnes destinées à intégrer un parcours social, et aux allocataires en attente d'orientation dans un parcours³, respectivement dénommées catégories « F » et « G ».

¹ Note du 24 avril 2025 sur la situation des BRSA sur le marché du travail.

² Il s'agit notamment des difficultés liées à la garde d'enfant ou à la situation de proche aidant.

³ Arrêté du 30 décembre 2024 portant application de l'article L. 5411-3 du code du travail et définissant les catégories de demandeurs d'emploi.

- b) *Le contrat d'engagement unifié et l'obligation d'une activité minimale de quinze heures hebdomadaires*

L'article 2, aux termes duquel un **contrat d'engagement unifié pour toutes les personnes inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi auprès de France Travail**, est désormais applicable. Le décret n° 2024-1242 précité a permis d'harmoniser les différents contrats d'accompagnement existants – projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), contrat d'engagement réciproque (CER), le contrat d'engagement jeune (CEJ) et le parcours contractualisé d'accompagnement vers l'emploi et l'autonomie (Pacea) – en un document mis à disposition par l'opérateur France Travail dans le cadre des services numériques communs du réseau pour l'emploi. Cette avancée traduit fidèlement la volonté du législateur de rationaliser les modalités d'accompagnement existant.

La commission constate toutefois que le décret a été pris tardivement le 30 décembre 2024 pour une entrée en vigueur de l'article 2 prévu le 1^{er} janvier 2025 – soit la date butoir prévue par la loi. En conséquence, l'obligation d'une durée hebdomadaire d'activité de quinze heures devant être précisée dans le plan d'action de ce contrat d'engagement est elle aussi entrée en vigueur tardivement. Il conviendra désormais que les différents organismes chargés de l'accompagnement fassent une application effective de cette exigence légale, élément structurant de la réforme de la loi pour le plein emploi.

- c) *Les mesures d'application des sanctions de "suspension-remobilisation" ont tardé à être prises, et limitent de fait l'utilité de l'inscription des bénéficiaires du RSA auprès de France Travail*

L'article 3 visait à intégrer les bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA) dans le dispositif du contrat d'engagement, modifiant ainsi le régime des droits et devoirs qui leur sont propres. Il porte notamment la création d'une mesure dite de « suspension-remobilisation », permettant une sanction rapide et réversible, afin d'inciter le bénéficiaire à reprendre ses engagements.

Le décret prévu n'a pas été pris au 1^{er} janvier 2025, et est désormais attendu pour le 1^{er} juin¹, ce qui est fortement dommageable dans la mesure où, dans l'attente, l'incitation existant pour les bénéficiaires du RSA est moins grande.

¹ Selon une déclaration de la ministre Astrid Panosyan-Bouvet à l'occasion d'une rencontre avec l'Association des journalistes de l'information sociale (Ajis) le 3 avril 2025.

Ce décret a cependant fait l'objet de nombreuses consultations : Commission nationale de la négociation collective, de l'emploi et de la formation professionnelle (CNNCEFP), conseils départementaux et Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (CNLE). Le projet de décret prévoit un barème à deux niveaux de manquement :

- **pour un premier manquement du respect des 15 heures d'activité obligatoires** prévues par la réforme, il est prévu la sanction de « suspension-remobilisation », dans une fourchette allant de 30 % à 100 % pour un ou deux mois. Si la personne se remobilise au cours de la durée de sanction prévue, le montant suspendu est reversé. En l'absence de remobilisation, le montant est *de facto* supprimé ;

- **pour un second manquement, « en cas de persistance ou réitération »**, le barème prévoit plusieurs possibilités. Il s'agit de donner « des marges pour apprécier la gravité du manquement » : une suspension de 30 % à 100 % d'un à quatre mois, qui s'interrompt en cas de remobilisation de la personne ou une suppression de 30 % à 100 % d'un à quatre mois. En cas de suspension, il serait prévu une procédure de contradictoire d'une durée de 10 jours à compter de la notification à la personne, et de 30 jours avec consultation de l'équipe pluridisciplinaire dans le cas de la suppression.

La presse spécialisée s'est fait l'écho **des nombreuses critiques de la part des organisations syndicales, mais également du CNLE** qui y voit « *des risques individuels et cumulatifs [...] sur les processus d'accès aux droits, ainsi que sur les ressources et situations des personnes les plus vulnérables* »¹.

Ces critiques **ne sont pas étayées par des arguments convaincants**, et ne doivent pas conduire le Gouvernement à revenir sur la logique qui a été celle du législateur. **Thibaut Guilluy, directeur général de France Travail**, souligne par exemple qu'il existe « *des voies de recours extrêmement nombreuses, avant qu'on puisse retirer un euro de RSA* »² et parle même de « *parcours du combattant pour pouvoir radier 15 jours ou un mois* ». **Le Gouvernement doit donc être attentif au caractère opérationnel de la mesure, et ne pas entraver l'incitation que représentent ces sanctions.**

¹ Avis du CNLE, « Loi pour le Plein emploi : Pour une sécurisation des droits et des ressources des allocataires du RSA », mars 2025.

² Compte rendu de la réunion de commission du mercredi 19 mars 2025.

d) La mise en œuvre du réseau pour l'emploi

L'article 4 prévoit **la gouvernance du nouveau « réseau pour l'emploi »**. La commission constate que le fonctionnement et la composition de tous les échelons de cette gouvernance – conseil national pour l'emploi, comités régionaux, départementaux et locaux – sont désormais déterminés par des décrets publiés au cours de l'année 2024¹.

Depuis le 1^{er} juillet 2024, les comités territoriaux pour l'emploi doivent donc commencer leur activité. En mars 2025, 250 sur 330 comités locaux pour l'emploi (CLE) s'étaient déjà installés ainsi que le mentionnait Thibaut Guilluy, directeur général de France Travail, entendu en audition devant la commission. Celui-ci indiquait également que « (...) *leur fonctionnement reste encore largement formel. Pour l'instant, seule une petite centaine de comités ont commencé à mener des actions concrètes. (...) L'objectif est d'avoir des comités locaux opérationnels d'ici deux à trois ans, ce qui représenterait une transformation majeure* »². La commission prend acte de la lente montée en puissance du réseau pour l'emploi.

e) Les mesures en faveur des personnes en situation de handicap

La commission déplore que les mesures en faveur de l'accès à l'emploi des personnes en situation de handicap fassent l'objet d'une faible application réglementaire.

L'**article 10** a réformé le **dispositif d'emploi accompagné** au bénéfice des travailleurs ayant obtenu la reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH) notamment en transférant à l'État l'organisation de ce dispositif. Il renvoie également aux ministres chargés de l'emploi et des personnes handicapées le soin de définir les conditions que les organismes mettant en œuvre le dispositif doivent respecter. L'arrêté fixant le cahier des charges nécessaires n'a pas été publié.

Les dispositions du même article pérennisant les contrats à durée déterminée (CDD) destinés à faciliter la transition professionnelle des salariés d'entreprises adaptées vers les autres employeurs (CDD « tremplin ») ont en revanche bien fait l'objet d'une application. Le décret n° 2024-99 du 10 février 2024 a ainsi précisé les conditions dans lesquelles les CDD « tremplin » peuvent déroger aux règles relatives à la durée des CDD et aux conditions de leur renouvellement.

L'**article 11** a créé un service numérique, connu sous le nom de « **sac à dos numérique personnel** » afin de recenser les aménagements dont la personne en situation de handicap a bénéficié depuis sa scolarité. Les textes

¹ Décret n° 2024-252 du 22 mars 2024 relatif au Comité national pour l'emploi ; décret n° 2024-560 du 18 juin 2024 relatif aux comités territoriaux pour l'emploi ; décret n° 2024-1147 du 4 décembre 2024 relatif aux comités territoriaux pour l'emploi institués en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

² Compte rendu de la réunion de commission du mercredi 19 mars 2025.

règlementaires, un arrêté et un décret, qui doit définir les conditions d'application de ce système d'information géré par la Caisse des dépôts et consignations sont encore attendus.

Afin de fluidifier le parcours des personnes, l'**article 14** permet à la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées (CDAPH) de statuer directement sur des propositions d'orientation vers le milieu protégé formulées par le service public de l'emploi. Cette procédure serait toutefois encadrée par une convention conclue entre la MDPH, France Travail et les Cap emploi, dont le modèle et le contenu doivent être déterminés par un décret en attente de publication.

f) Les mesures d'application des nouvelles modalités d'inspection et de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant n'ont pas été prises à temps

Les articles 17 et 18 de la loi pour le plein emploi portent sur des sujets relatifs aux modalités d'organisation et de contrôle de l'accueil du jeune enfant. **Ces deux articles prévoient à eux seuls 14 mesures d'applications.**

L'**article 17** rénove, dans le cadre du service public de la petite enfance, la gouvernance de la politique d'accueil du jeune enfant et fait de la commune l'autorité organisatrice de cette politique. Cet article prévoit deux mesures d'application :

- **la première** pour fixer le contenu du schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant et les modalités de concertation préalable à son élaboration. Le décret d'application a été pris le 20 mars 2025¹. En effet, les communes de plus de 10 000 habitants – ou les intercommunalités si elles sont autorités organisatrices – ont désormais l'obligation d'élaborer un schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant ;

- **la seconde**, prévue par l'article L. 214-7-1 du code de l'action sociale et des familles, aux termes duquel « *sauf disposition contraire* », les modalités d'application du chapitre IV « Service aux familles » du titre I^{er} du livre II de ce code sont « *fixées par décret en Conseil d'État* ». Le contrôle de l'application de ces dispositions générales est difficile puisque cette formule permet au pouvoir réglementaire de prendre, le cas échéant, toutes les mesures d'application qu'il estimerait nécessaires. Par ailleurs, le législateur fixant directement les dispositions devant faire l'objet de mesures d'application au sein de chaque article, la pertinence de ce type « d'habilitation générale » à préciser par décret les modalités d'application d'un chapitre entier d'un code pose question.

¹ Décret n° 2025-253 du 20 mars 2025 relatif au schéma pluriannuel de maintien et de développement de l'offre d'accueil du jeune enfant prévus à l'article L. 214-1-3 du code de l'action sociale et des familles.

L'article 18 réforme en profondeur les modalités d'inspection et de contrôle des établissements d'accueil du jeune enfant. Il prévoit douze mesures d'application. **Au 31 mars, un seul décret d'application a été publié**, concernant la nouvelle échelle de sanctions applicables aux établissements d'accueil du jeune enfant, en application de l'article L. 2324-3 du code de la santé publique¹.

Toutefois, un décret « *relatif aux nouvelles procédures d'autorisation des établissements d'accueil de jeunes enfants et au renforcement de la qualité d'accueil dans les micro-crèches* » doit prochainement être publié. Ce décret précise en particulier les modalités selon lesquelles l'autorisation de l'autorité organisatrice prévue à l'article L. 2324-1 du code de la santé publique devra être délivrée.

La commission ne peut que déplorer les trop longs délais de publication de ces décrets et leur publication au « compte-goutte ». Elle souligne que des dispositions aussi essentielles que la liste des documents comptables et financiers devant être transmis annuellement par les établissements aux organismes débiteurs de prestations familiales ou encore le périmètre de la tarification applicable par les établissements et conditionnant le versement du complément de libre choix du mode de garde n'ont à ce jour toujours pas été publiées, et ce, alors même que la loi prévoyait déjà une entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2025.

Elle regrette que la succession des ministres en charge des politiques familiales semble se traduire par une absence de vision à moyen et long terme et empêcher la mise en œuvre sur le terrain des dispositions adoptées par le législateur il y a plus d'un an.

Conformément aux conclusions de sa mission d'information sur l'efficacité du contrôle des crèches², **la commission appelle à la publication dans les meilleurs délais de l'ensemble des textes réglementaires attendus par les professionnels et les collectivités**, afin de renforcer et de sécuriser l'action des contrôleurs et des professionnels au sein des structures.

¹ Décret n° 2024-1136 du 4 décembre 2024 relatif aux mesures de police et sanctions administratives applicables aux établissements ou services mentionnés aux articles R. 2324-16 et R. 2324-17 du code de la santé publique.

² Rapport d'information n° 460 (2024-2025) de Laurence Muller-Bronn, Émilienne Poumirol et Olivier Henno, mars 2025.

2. Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024

a) *Les dispositions relatives au recouvrement de cotisations et à la lutte contre la fraude*

Sur les quatre articles relatifs au recouvrement de cotisations nécessitant des mesures d'application, un seul est à ce jour inapplicable, mais ses dispositions n'entreront en vigueur que le 1^{er} janvier 2026.

- (1) Les dispositions relatives à la lutte contre la fraude au dispositif d'aide au service à la personne sous forme de crédit d'impôt sont applicables à l'exception de la mise en œuvre d'une pénalité financière pour abus de droit

Les mesures de lutte contre la fraude au dispositif d'aide au service à la personne sous forme de crédit d'impôt dont bénéficient les particuliers qui ont recours à un prestataire de service, prévues à **l'article 5**, sont applicables pour la majeure partie d'entre elles à la suite de la publication du décret d'application n° 2024-1161 du 4 décembre 2024. Ce décret précise notamment la liste des pièces justificatives relatives à la prestation de services à la personne que doit produire le particulier mandataire ou le prestataire dans le cadre d'un contrôle de l'organisme de recouvrement. Il fixe également les modalités d'exclusion et de suspension du dispositif simplifié, par décision du directeur dudit organisme, des prestataires de service et des particuliers.

La commission relève toutefois que **la mise en œuvre d'une pénalité d'un montant égal à 20 % des cotisations dues, prononcée dans le cadre de la procédure d'abus de droit, est actuellement impossible faute de mesures réglementaires *ad hoc*.**

- (2) L'entrée en vigueur différée au 1^{er} janvier 2026 du dispositif de précompte et de déclaration des cotisations par les plateformes pour le compte des micro-entrepreneurs vendeurs justifie que les mesures d'application soient programmées à l'automne 2025

Le dispositif de **l'article 6**, qui rend obligatoires le précompte et la déclaration, par les plateformes numériques, des cotisations dues par les micro-entrepreneurs qui vendent des biens et services en leur sein, entre en vigueur au 1^{er} janvier 2026. L'article 28 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025 en a ajusté les modalités et restreint l'application aux seules plateformes volontaires, définies par décret, ce qui justifie que la publication du décret en Conseil d'État attendu soit envisagée à l'automne 2025.

- (3) Les dispositions précisant certaines conditions du maintien de l'affiliation au régime des notaires et clercs de notaire après sa fermeture au 1er septembre 2023 n'ont pas été prises

L'article 15 tire les conséquences de la fermeture au 1^{er} septembre 2023 de cinq régimes spéciaux de retraite¹ résultant de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale du 14 avril 2023 en simplifiant le schéma de financement de ces régimes par une subvention d'équilibre versée au régime général, compensée par l'État. Cet article n'a pas fait l'objet des mesures d'application attendues. Le nouveau système de financement a toutefois été mis en place et les crédits afférents ont été votés dans la loi de finances pour 2025 au titre de la mission des régimes spéciaux de retraite. **Il manque néanmoins des mesures réglementaires visant à établir la liste des congés qui permettent le maintien de l'affiliation au régime des notaires et clercs de notaires après le 1^{er} septembre 2023, ainsi que la fixation du montant de la contribution des régimes de retraite complémentaires pour participer à l'équilibre des régimes spéciaux mis en extinction.**

La commission appelle le Gouvernement à publier ce décret dans les plus brefs délais.

- (4) La mise en œuvre de la réforme de l'assiette sociale des travailleurs indépendants appelle des mesures d'application supplémentaires

Les dispositions de **l'article 18**, qui réforme l'assiette sociale des travailleurs indépendants, ont été mises en œuvre par le décret n° 2024-688 du 5 juillet 2024, **à l'exception de celles fixant la liste des activités dont le produit n'est pas pris en compte dans l'assiette de la contribution sociale sur les revenus d'activité et de remplacement d'une part, ni dans l'assiette de la contribution due par les travailleurs indépendants non agricoles au titre des activités autres que celles relevant du régime de la micro-entreprise et du régime déclaratif spécial, d'autre part.**

b) Les dispositions relatives à la branche maladie

- (1) Les dispositions relatives aux professionnels de santé et aux conditions de prise en charge des patients

- L'article 46 permet la généralisation d'expérimentations dites « de l'article 51 » réussies, par la mise en place de **parcours coordonnés renforcés**. Il prévoit en ce sens :

- que les interventions des professionnels, dans le cadre d'un parcours coordonné renforcé, sont exclusivement financées par un forfait, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État ;

¹ Il s'agit des régimes des industries électriques et gazières, de la RATP, des clercs et employés de notaires, de la Banque de France, et du CESE.

- que ce forfait fait l'objet d'un ticket modérateur dont le montant est défini par arrêté, pris après avis de l'Union nationale des caisses d'assurance maladie (Uncam) et de l'Union nationale des organismes d'assurance maladie complémentaire (Unocam) ;

- que la liste de ces parcours est fixée par arrêté, en tenant compte des expérimentations ayant fait l'objet d'un avis favorable à leur généralisation ;

- que pour chaque type de parcours, un arrêté détermine ses modalités d'organisation, les prestations couvertes et le forfait associé ;

- que le parcours est organisé par une structure responsable de la coordination, relevant de catégories énumérées par décret ;

- que les professionnels impliqués ou leur employeur, ainsi que la structure responsable, formalisent leur organisation dans un projet de parcours coordonné renforcé conforme à un modèle fixé par arrêté.

Ces dispositions, portées par le Gouvernement dans le texte déposé à l'Assemblée nationale, ont été **soutenues par la commission des affaires sociales**, dans la mesure où elles permettent de « *laisser une marge d'appréciation aux professionnels de santé dans l'organisation de la prise en charge et le choix des soins pertinents que ne permet pas la rémunération à l'acte.* »¹

Elles ne sont toutefois que **partiellement mises en œuvre**, plus d'un an après la publication de la LFSS.

Plusieurs actes réglementaires nécessaires à leur application ont, certes, été pris. Un décret en Conseil d'État, publié en novembre 2024², définit ainsi le contenu de l'arrêté devant fixer la liste des types de parcours coordonnés renforcés, les conditions dans lesquelles les assurés peuvent bénéficier d'une exonération du ticket modérateur ainsi que les conditions de prise en charge ou de remboursement des parcours coordonnés renforcés.

En revanche, **les arrêtés** devant définir, d'une part, la liste des parcours coordonnés renforcés et les exigences qui leur sont applicables ainsi que, d'autre part, un modèle devant guider les professionnels dans la formalisation de leur projet de parcours coordonné renforcé **n'ont pas encore été publiés**. En conséquence, ces dispositions demeurent pour l'heure inapplicables.

La commission relève que de nombreuses expérimentations de l'article 51 sont d'ores et déjà parvenues à leur terme ou devraient bientôt y parvenir. Elle **appelle, en conséquence, le Gouvernement à permettre rapidement l'application de ces dispositions** en publiant les derniers actes réglementaires nécessaires, et à favoriser la généralisation des expérimentations innovantes ayant prouvé leur intérêt pour améliorer la prise en charge des patients.

¹ Rapport n° 84 fait au nom de la commission des affaires sociales sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale, déposé le 8 novembre 2023, p. 289.

² Décret n° 2024-1035 du 15 novembre 2024 relatif à la prise en charge et au remboursement des parcours coordonnés renforcés.

- L'article 52 **autorise les pharmaciens**, dans des conditions prévues par décret en Conseil d'État, à **délivrer sans ordonnance certains médicaments** listés par arrêté après réalisation d'un test rapide d'orientation diagnostique (TroD) et obtention d'un résultat déterminé. Les cas d'angine et de cystite aiguë étaient prioritairement visés par le Gouvernement.

Un **décret en Conseil d'État**, publié en juin 2024¹, définit notamment les conditions de formation encadrant cette nouvelle mission. Il précise également les informations devant être inscrites par le pharmacien dans le dossier médical partagé (DMP) du patient et les conditions de prise en charge de ces médicaments.

Un **arrêté de juin 2024**² précise le contenu de la formation et les conditions dans lesquelles le pharmacien peut en être dispensé. Il fixe également la liste des TroD pouvant être réalisés par le pharmacien et les médicaments qu'il peut dispenser sans ordonnance. Ces médicaments doivent appartenir :

- à la classe des antibiotiques préconisée pour le traitement d'une angine bactérienne à streptocoque du groupe A ;

- ou à la classe des antibiotiques préconisée pour le traitement d'une cystite aiguë non compliquée chez la femme.

Enfin, un **avenant à la convention nationale des pharmaciens d'officine**, entré en vigueur en juillet 2024, précise les modalités de rémunération des pharmaciens pour la prise en charge du patient, la réalisation d'un TroD et la délivrance sans ordonnance d'un antibiotique³.

La commission se félicite que ces dispositions soient, en conséquence, désormais **pleinement applicables**.

- Enfin, l'article 61 de la LFSS, introduit par amendement à l'Assemblée nationale, prévoyait la mise en place, à titre expérimental et pour une durée de trois ans, d'un parcours par les ARS associant des professionnels médicaux, des psychologues hospitaliers et libéraux et des puéricultrices pour mieux accompagner les femmes confrontées à une dépression *post partum*.

Un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre de cette expérimentation et un arrêté doit lister les territoires participants, dans la limite de six régions. Aucun de ces deux textes n'ayant été pris, **ces dispositions demeurent inapplicables**. Elles avaient pourtant été soutenues par les deux assemblées parlementaires.

¹ Décret n° 2024-550 du 17 juin 2024 relatif à la délivrance sans ordonnance de certains médicaments, après réalisation d'un test rapide d'orientation diagnostique par les pharmaciens d'officine.

² Arrêté du 17 juin 2024 fixant les modalités de délivrance de médicaments sans ordonnance après la réalisation d'un test rapide d'orientation diagnostique, les modalités de formation spécifique des pharmaciens d'officine en la matière et précisant les conditions de recours à une ordonnance de dispensation conditionnelle.

³ Arrêté du 5 juillet 2024 portant approbation de l'avenant n° 1 à la convention nationale du 9 mars 2022 organisant les rapports entre les pharmaciens titulaires d'officine et l'assurance maladie.

(2) Les dispositions relatives aux produits de santé

- Les articles 72 et 77 ont précisé la définition d'une rupture d'approvisionnement et d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur (MITM) dans le code de la santé publique.

L'article 72 a, d'abord, **élevé au niveau législatif la définition d'une rupture d'approvisionnement**, en prévoyant que celle-ci recouvre l'incapacité d'une pharmacie d'officine ou d'une pharmacie à usage intérieur (PUI) de dispenser un médicament dans un délai donné, fixé par décret en Conseil d'État.

À l'initiative de la commission des affaires sociales du Sénat¹, l'article 77 a, par ailleurs, permis à l'Agence nationale de sécurité des médicaments et des produits de santé (ANSM) d'**identifier elle-même, après une procédure contradictoire, les MITM** qui n'auraient pas été identifiés par leurs exploitants.

Un **décret en Conseil d'État de décembre 2024** permet l'application de ces dispositions. Il adapte, d'abord, la définition d'une rupture d'approvisionnement, jusque-là réglementaire, pour préciser qu'une rupture est caractérisée lorsqu'une pharmacie d'officine ou une PUI est dans l'incapacité de dispenser un médicament à un patient dans un délai de 72 heures.

Surtout, ce décret instaure une **procédure d'identification, par l'ANSM, des MITM**. Il prévoit que :

- par une décision motivée indiquant les voies et délais de recours, prise à l'issue d'une procédure contradictoire, le directeur général de l'ANSM peut, à tout moment, compléter la liste des MITM ou s'opposer au retrait d'un médicament de cette liste ;

- lorsque la liste est complétée par le directeur général de l'ANSM, l'exploitant dispose d'un délai de six mois à compter de la notification de cette décision pour se mettre en conformité avec les obligations consécutives à ce reclassement².

La commission se félicite que cette réforme, qu'elle avait portée, soit désormais opérationnelle. Celle-ci répond à une **recommandation de la commission d'enquête sénatoriale de 2023** relative à la pénurie de médicaments, qui visait à « *Rendre publique la liste des MITM et permettre à l'ANSM d'y inclure ou d'en exclure des spécialités* »³.

¹ Amendement n° 300 de Mme Corinne Imbert au nom de la commission des affaires sociales, adopté en première lecture par le Sénat.

² Article R. 5124-49-6 du code de la santé publique.

³ Laurence Cohen, Rapport de la commission d'enquête sur la pénurie de médicaments et les choix de l'industrie pharmaceutique française, déposé le 4 juillet 2023, recommandation n° 4.

- L'article 76 prévoit notamment la mise en place d'une **prise en charge dérogatoire** pour les médicaments en fin d'accès précoce auxquels la Haute Autorité de santé (HAS) a attribué, **en l'attente de données supplémentaires**, une absence d'amélioration du service médical rendu ou un service médical rendu modéré ou faible, ce qui fait obstacle à une inscription sur la liste en sus.

Un certain nombre de **textes réglementaires étaient nécessaires** à l'applicabilité de ce nouveau régime : **aucun n'a été pris**, malgré des publications envisagées en juin 2024. Le Gouvernement indiquait pourtant la considérer comme une priorité.

Le régime de prise en charge dérogatoire n'est donc toujours pas en vigueur. Par conséquent, les spécialités concernées ne peuvent être inscrites que sur la liste des médicaments agréés à l'usage des collectivités. Cela entraîne, pour les patients traités, un **risque de rupture de traitement compte tenu des tarifs des médicaments concernés**, souvent trop onéreux pour que les établissements puissent les prendre en charge.

Afin d'éviter des **pertes de chances regrettables pour les patients**, la commission **appelle le Gouvernement à publier dans les plus brefs délais les textes réglementaires nécessaires** pour que cette mesure, qu'il **avait lui-même inscrite dans le projet de loi déposé** à l'Assemblée nationale, **soit enfin rendue applicable**.

- **L'article 74** permet aux exploitants de dispositifs médicaux à usage collectif de demander à la HAS de s'autosaisir sur l'inscription d'un acte ou d'une prestation à la nomenclature. Il vise également à accélérer les décisions de prise en charge en supprimant des délais supplémentaires accordés à la HAS ou au Haut Conseil des nomenclatures au cours de ces procédures.

La rédaction issue de LFSS pour 2024 prévoit que les modalités selon lesquelles les exploitants de dispositifs médicaux ou de dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*, mais également les conseils nationaux professionnels et les associations d'usagers agréées peuvent demander à la HAS de s'autosaisir sont fixées par voie réglementaire.

Or, alors même que selon le CEPS¹ « *le système actuel avec l'impossibilité pour les exploitants de faire une demande de création d'acte alors que leur produit en nécessite un ren[d] plus longue et plus opaque l'inscription des nouveaux produits* », le **Gouvernement n'a toujours pas publié les décrets d'application permettant la mise en œuvre de cet article**. Préalablement à l'adoption de cet article, les conseils nationaux et les associations d'usagers pouvaient déjà demander à la HAS de s'autosaisir « *selon des modalités définies par la Haute Autorité de santé*² » elle-même. Ainsi la procédure de sélection des demandes

¹ Comité économique des produits de santé.

² Article L. 162-7-1 du code de la sécurité sociale dans sa version applicable du 1^{er} novembre 2021 au 28 décembre 2023.

d'évaluation d'actes professionnels est toujours régie par une décision de la HAS en date du 20 décembre 2017.

Les autres dispositions de cet article relatives notamment les dispositions visant à accélérer les délais d'inscription d'un acte aux nomenclatures ne faisaient pas l'objet de mesures d'application.

- **L'article 77** précité prévoit également plusieurs mesures visant à soutenir le maintien sur le marché des médicaments matures. Il propose notamment une obligation de recherche de repreneurs par une entreprise cessant la commercialisation d'un médicament d'intérêt thérapeutique majeur.

Le dispositif s'inspire directement de la loi « Florange » de 2014 visant à contraindre une entreprise de plus de 1 000 salariés souhaitant fermer un site industriel à chercher un repreneur. Il prévoit ainsi l'obligation pour le titulaire de l'autorisation de mise sur le marché (AMM) de rechercher un repreneur dans le cas d'une absence d'alternatives thérapeutiques disponibles permettant de couvrir les besoins de manière pérenne et fixe un régime de sanction dans le cas où le titulaire ne respecterait pas les nouvelles obligations.

Lors de l'examen de la LFSS pour 2024, la commission avait estimé que cette disposition constituait un « *mécanisme bienvenu dans un contexte de tensions récurrentes* ». Toutefois, la rapporteure s'était interrogée sur la capacité à mettre en œuvre la possibilité de reprise de l'AMM par un établissement pharmaceutique public dans le besoin ne pourrait être couvert de manière pérenne.

L'article 77 prévoyait qu'un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du nouveau dispositif et notamment les obligations déclaratives des entreprises pharmaceutiques dans le cas d'une suspension ou d'un arrêt de commercialisation d'un médicament.

Le 11 mars 2025, le Gouvernement a notifié à la Commission européenne un projet de décret portant diverses mesures d'application de la LFSS pour 2024 relatives à la lutte contre les pénuries de médicaments.

Ce projet de décret prévoit que le laboratoire publie sur son site une déclaration de son intention de concéder l'exploitation ou de transférer l'autorisation de mise sur le marché afin d'informer les éventuels repreneurs. Le décret précise aussi les mesures que peut prendre le directeur général de l'ANSM pour assurer l'approvisionnement d'un MITM.

Les États membres et la Commission disposent depuis cette date d'un délai de trois mois pour formuler des observations sur ce décret avant toute publication de ce dernier.

- **L'article 78 détermine les modalités de sortie de l'expérimentation du cannabis à usage médical, et définit le cadre transitoire applicable pour assurer la continuité des soins aux patients traités, dans l'attente d'une autorisation de mise sur le marché.**

L'expérimentation de l'usage thérapeutique du cannabis, initiée en mars 2021, devait s'achever le 31 décembre 2024. **Le Gouvernement a finalement décidé de la prolonger jusqu'au 31 mars 2026, à l'appui d'une lettre de couverture ministérielle dérogeant au cadre fixé par la LFSS.**

Si plusieurs textes réglementaires d'application ont été publiés au cours de l'année 2024 pour organiser la continuité de prise en charge des patients traités par du cannabis à usage médical¹, aucune perspective claire ni certaine ne se dessine aujourd'hui concernant une éventuelle autorisation de mise sur le marché du cannabis thérapeutique. De nouvelles dispositions législatives pourraient être adoptées dans le cadre de la LFSS pour 2026.

(3) Les dispositions relatives à l'hôpital

L'article 49 **révise les règles de financement des établissements de santé pour le champ des activités de médecine, chirurgie et obstétrique (MCO) en vue de réduire la part assurée par la tarification à l'activité.** Il prévoit la mise en place de nouvelles modalités de financement des activités de MCO selon trois compartiments :

- des tarifs afférents aux différentes prestations ;
- des dotations relatives à des objectifs de santé publique ;
- des dotations relatives à des missions spécifiques et des aides à la contractualisation.

Les mesures d'applications prévues par la loi ont été prises *via* **deux décrets** concernant principalement :

- les modalités d'allocation des différents compartiments du modèle de financement des activités de MCO aux agences régionales de santé et aux établissements de santé, publié le 31 décembre 2024² ;
- les activités susceptibles de donner lieu à l'allocation des dotations relatives aux objectifs territoriaux et nationaux de santé publique, mentionnés

¹ Décret n° 2024-259 du 23 mars 2024 modifiant le décret n° 2020-1230 du 7 octobre 2020 relatif à l'expérimentation de l'usage médical du cannabis ; décret n° 2024-435 du 14 mai 2024 relatif aux prix et tarifs européens de comparaison pour la fixation du prix des médicaments à base de cannabis mentionnés au 4° de l'article L. 5121-1 du code de la santé publique ; arrêté du 27 mars 2024 relatif aux conditions de prise en charge par l'assurance maladie des médicaments à base de cannabis utilisés pendant la phase transitoire prévue à l'article 43 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020 ; arrêté du 4 avril 2024 modifiant l'arrêté du 27 mars 2024 relatif aux conditions de prise en charge par l'assurance maladie des médicaments à base de cannabis utilisés pendant la phase transitoire prévue à l'article 43 de la loi n° 2019-1446 du 24 décembre 2019 de financement de la sécurité sociale pour 2020.

² Décret n° 2024-1267 du 31 décembre 2024 relatif à la réforme du financement des établissements de santé.

à l'article L. 162-22-4 du code de la sécurité sociale, et relatives à des missions spécifiques prévues à L. 162-22-5 du même code, publié le 26 février 2025¹.

Lors de l'examen du projet de loi de finances, la commission des affaires sociales avait rappelé son soutien à une réforme des modalités de financement des établissements de santé mais avait regretté alors que celle proposée par le Gouvernement ne s'apparente qu'à « *un regrettable jeu de chamboule-tout à droit constant* » réalisé sans évaluation de son impact financier.

Par ailleurs, la commission avait appelé à un report de la mise en œuvre de ces dispositions au 1^{er} janvier 2028 au lieu du 1^{er} janvier 2025 afin de « *définir dans de bonnes conditions les finalités de la réforme, son champ et ses dispositifs opérationnels précis* », ainsi que la mise en place d'une expérimentation du modèle cible. L'avancée actuelle de la réforme en fonction des secteurs est très diverse, parfois même peu voire non engagée, comme dans le secteur des soins palliatifs ou de la maternité. Concernant la refonte du financement à la qualité (IFAQ), la FHP avait évoqué une méthode « *qui s'est affranchie de toute étude d'impact et de simulations* »², confirmant les craintes exprimées par le Sénat en 2023.

(4) Les dispositions relatives à la prévention

Plusieurs articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 sont consacrés à la prévention. Certaines de ces mesures ont fait l'objet d'une mise en œuvre immédiate, à l'instar de la vaccination contre les papillomavirus humains (HPV) dans les collèges, et la majorité a donné lieu à la publication de textes réglementaires nécessaires à leur application dans un délai de six mois. **D'autres en revanche ne bénéficient toujours d'aucune traduction réglementaire ni opérationnelle** ; tel est le cas notamment de la mesure visant à lutter contre la précarité menstruelle grâce à **la prise en charge des protections périodiques réutilisables** pour les personnes assurées de moins de 26 ans.

- **L'une des mesures phares en matière de prévention concerne la mise en œuvre des campagnes de vaccination contre les papillomavirus humains (HPV) dans les collèges, prévue à l'article 37.** Pour mémoire, le Gouvernement a inscrit dans la stratégie décennale de lutte contre le cancer un objectif de couverture vaccinale contre les HPV de 80 % à horizon 2030. Certains pays comme la Suède ou l'Australie ont déployé des stratégies vaccinales contre le HPV en milieu scolaire, leur ayant permis d'atteindre des taux de couverture vaccinale supérieurs à 80 %.

La traduction réglementaire de cette mesure, exhaustive et rapide, reflète l'engagement politique dont elle a fait l'objet et témoigne de sa priorisation par le Gouvernement. La première campagne de vaccination

¹ Décret n° 2025-186 du 26 février 2025 fixant les activités susceptibles de donner lieu à l'allocation des dotations mentionnées aux articles L. 162-22-4 et L. 162-22-5 du code de la sécurité sociale.

² Réponse au questionnaire de la rapporteure dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

contre les HPV avait démarré dès l'automne 2023, soit avant l'examen du PLFSS devant le Parlement. Elle exigeait, en conséquence, une sécurisation juridique de sa mise en œuvre dans des délais rapides.

Deux décrets et deux arrêtés ont été publiés en application de cet article de la LFSS :

- l'arrêté du 9 avril 2024 modifiant l'arrêté du 3 février 2022 relatif aux vacations des étudiants en santé pour la réalisation des activités d'aide-soignant et d'auxiliaire de puériculture ou des actes et activités d'infirmier et à l'obtention du diplôme d'État d'aide-soignant par les étudiants en santé non médicaux et du diplôme d'État d'auxiliaire de puériculture par les étudiants sages-femmes. Cet arrêté précise les conditions dans lesquelles les étudiants en deuxième cycle des études de médecine peuvent participer aux campagnes de vaccination contre le HPV dans les collèges et celles dans lesquelles ils peuvent être employés par l'un de ces établissements et rémunérés par un organisme local d'assurance maladie ;

- le décret n° 2024-499 du 30 mai 2024 relatif à la participation des assurés aux frais liés à la vaccination contre les infections à papillomavirus humains, la grippe, la rougeole, les oreillons et la rubéole, à l'acquisition de préservatifs et à certaines consultations de prévention. Il précise les cas dans lesquels les assurés sont exonérés de participation aux frais relatifs à la vaccination contre les infections à papillomavirus humains ;

- le décret n° 2024-576 du 21 juin 2024 fixant le taux d'abattement applicable aux professionnels de santé participant à la campagne de vaccination contre le papillomavirus prévue à l'article 37 de la loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024. Le décret fixe à 60 % le montant de l'abattement forfaitaire applicable aux cotisations et contributions sociales assises sur les rémunérations perçues au titre de la participation à la campagne de vaccination contre les HPV pour les professionnels de santé affiliés au régime général de la sécurité sociale ;

- et l'arrêté du 3 juillet 2024 relatif à la rémunération forfaitaire des médecins, infirmiers, sages-femmes et pharmaciens libéraux ou exerçant dans les structures mentionnées à l'article L. 162-1-7 du code de la sécurité sociale. Cet arrêté fixe les montants forfaitaires sur la base desquels sont rémunérés les professionnels de santé participant aux campagnes nationales de vaccination contre les HPV dans les collèges.

En outre, la publication de **l'instruction interministérielle n° DGS/SP1/DGESCO/2023/99 du 19 juin 2023** a permis de détailler les modalités de conduite et d'organisation de la campagne nationale de vaccination contre les HPV.

Enfin, le rapport transmis le 29 janvier 2025 par le Gouvernement au Parlement, conformément à ce que prévoit le dernier alinéa de l'article 37, a dressé un bilan provisoire de la première campagne de vaccination. Selon les données publiées par Santé publique France en avril 2024, la couverture

vaccinale à une dose chez les filles de 15 ans avait progressé de 6,8 points en 2023 par rapport à 2022 et de 13,1 points chez les garçons. Elle s'établissait, pour ces deux catégories, respectivement à 54,6 % et à 25,9 %. Le rapport du Gouvernement relevait notamment que le déroulement de la campagne de vaccination dans les collèges avait induit un effet d'entraînement positif sur la vaccination contre les HPV en milieu libéral.

- **La LFSS a également prévu, à l'article 38, l'élargissement de l'obligation vaccinale contre les méningocoques.** Cet article a supprimé la seule référence aux méningocoques de groupe C dans la loi, pour prévoir une obligation vaccinale pour les méningocoques des sérogroupes listés par un décret en Conseil d'État, après avis de la HAS¹.

À la suite d'un avis de la HAS du 7 mars 2024², le **décret n°2024-694 du 5 juillet 2024** relatif à l'obligation vaccinale contre les méningocoques de type B et ACWY a élargi la vaccination des nourrissons aux sérogroupes A, B, C, W et Y. Son entrée en vigueur a été fixée au 1^{er} janvier 2025. Dans un contexte d'augmentation persistante des infections invasives à méningocoques, la HAS a actualisé ses recommandations le 18 mars 2025, en faveur d'un rattrapage vaccinal chez les enfants.

- **La LFSS entérine, dans son article 39, la gratuité des préservatifs délivrés par les officines pharmaceutiques aux assurés sociaux de moins de 26 ans, sans avance de frais et sans condition de prescription médicale.** La mise en œuvre de cette mesure, en réalité effective depuis le 1^{er} janvier 2023 grâce à une **lettre de couverture ministérielle, n'a pas posé de difficulté.** Elle a fait l'objet du **décret n° 2024-499 du 30 mai 2024** susmentionné, qui prévoit la prise en charge par l'assurance maladie des préservatifs internes et externes inscrits sur la liste des produits et prestations (LPP). Plusieurs avis rendus en 2024 par la HAS ont permis d'inscrire de nouvelles marques de préservatifs sur la LPP.

- **L'article 40 de la LFSS propose de lutter contre la précarité menstruelle en prévoyant la prise en charge par l'assurance maladie des protections menstruelles réutilisables** pour les assurés sociaux de moins de 26 ans et pour les bénéficiaires de la complémentaire santé solidarité. Cet article fixe une prise en charge à hauteur de 40 % pour les personnes assurées de moins de 26 ans, et à 100 % pour les bénéficiaires de la C2S. Le Gouvernement avait estimé le coût de cette mesure à 94 millions d'euros en 2024 et 97 millions d'euros en 2025.

Malgré la communication gouvernementale dont elle a fait l'objet, cette mesure n'a donné lieu à aucune mesure réglementaire d'application à ce jour.

¹ Article L. 3111-2 du code de la santé publique.

² HAS, *Stratégie de vaccination contre les infections invasives à méningocoques – Révision de la stratégie contre les sérogroupes ACWY et B*, 7 mars 2024.

Ainsi :

- aucun arrêté ministériel n'est venu fixer les références des produits ouvrant droit au bénéfice d'une prise en charge par l'assurance maladie, ni les tarifs servant de base au remboursement et les tarifs maximums de vente au public pour chaque produit, ainsi que le prévoit l'article ;

- l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) n'a pas rendu d'avis portant sur les critères devant guider les décisions de référencement des protections menstruelles réutilisables, le dernier travail d'expertise de l'agence sur la sécurité des produits de protection intime datant de décembre 2019¹ ;

- le décret en Conseil d'État mentionné dans le nouvel article L. 162-59 du code de la sécurité sociale, qui devait préciser les catégories de produits pouvant faire l'objet d'un remboursement, les modalités de leur référencement et de leur inscription et le nombre de produits pouvant être délivrés, n'a pas été publié.

Pour mémoire, en février 2021, le Gouvernement avait annoncé le déploiement de distributeurs de protections hygiéniques gratuites dans toutes les résidences universitaires du Crous et sur les campus universitaires à partir de la rentrée de septembre 2021. Cette annonce n'avait alors été suivie d'aucun effet. Plusieurs collectivités territoriales se sont néanmoins saisies de cet enjeu ces dernières années, à l'instar de la ville de Paris ou du département de l'Essonne qui ont œuvré au déploiement de distributeurs gratuits de protections menstruelles dans les collèges, ainsi que de la région Ile-de-France dans les lycées.

Le Gouvernement n'a pas communiqué ses intentions concernant la mise en œuvre de cette mesure.

• **Les conditions de mise en œuvre des rendez-vous de prévention, créés par la LFSS pour 2023, ont été modifiées par l'article 40 de la LFSS pour 2024.** Cet article a fixé les tranches d'âge au cours desquelles sont réalisés les rendez-vous de prévention, et renvoyé à un arrêté ministériel la liste des professionnels habilités à les réaliser, ainsi que leurs tarifs et conditions de facturation. La mise en œuvre généralisée de cette mesure « phare » du virage de la prévention a été retardée par le déploiement d'une phase expérimentale dans les Hauts-de-France, destinée à tester et à réorienter, le cas échéant, les conditions de son application.

À l'issue de cette phase qui s'est déroulée au cours du dernier trimestre de l'année 2023, **deux textes réglementaires ont été publiés au printemps 2024, permettant le déploiement effectif, dans l'ensemble des régions de France des bilans de prévention :**

¹ Anses, *Sécurité des produits de protection intime, Rapport révisé d'expertise collective, décembre 2019.*

- le décret n° 2024-499 du 30 mai 2024 précité, relatif à la participation des assurés aux frais liés à la vaccination contre les infections à papillomavirus humains, la grippe, la rougeole, les oreillons et la rubéole, à l'acquisition de préservatifs et à certaines consultations de prévention. Ce texte énonce les conditions dans lesquelles la participation des assurés sociaux est intégralement prise en charge par la sécurité sociale ;

- l'arrêté du 28 mai 2024 relatif aux effecteurs, au contenu et aux modalités de tarification des rendez-vous de prévention.

Afin de maximiser l'accès de la population aux rendez-vous de prévention, cet arrêté autorise plusieurs professions de santé à les réaliser : les médecins, les sages-femmes, les infirmiers et les pharmaciens. Il fixe le tarif de l'entretien à 30 euros en métropole et à 31,50 euros dans les départements et régions d'outre-mer, sans que ces tarifs ne puissent faire l'objet d'aucun dépassement d'honoraires. L'arrêté autorise en outre la facturation, en sus de l'entretien et en cas de besoin, d'une consultation de base ou de certains actes techniques limitativement énumérés, dans la limite d'une consultation ou d'un acte. Enfin, tirant les conséquences de l'expérimentation déployée dans les Hauts-de-France, l'arrêté précise le contenu du plan personnalisé de prévention, les modalités de son versement au DMP et énonce le principe de sa transmission au médecin traitant.

- La LFSS prévoyait une expérimentation visant à rembourser l'activité physique adaptée (APA) prescrite dans le cadre de parcours de soins pour les personnes en affection longue durée souffrant d'un cancer, pour une durée de deux ans, dans le cadre du fonds d'intervention régional. Cette mesure résulte du dépôt en séance publique de plusieurs amendements sénatoriaux, couverts par le dépôt d'un amendement du Gouvernement.

L'activité physique adaptée est ouverte aux personnes souffrant d'une maladie chronique, atteintes d'une affection longue durée, présentant certains facteurs de risque ou en perte d'autonomie. Elle fait l'objet d'une prescription médicale et n'est pas prise en charge par l'assurance maladie. Elle peut néanmoins être prise en charge par les organismes complémentaires d'assurance maladie. Les bénéfices associés à l'activité physique adaptée pour les patients souffrant d'un cancer ont été attestés, depuis plusieurs années, par diverses études scientifiques.

Cette mesure n'a pas donné lieu à la publication du décret d'application qui devait lister les agences régionales de santé concernées par cette expérimentation et définir le contenu du parcours des patients.

Toutefois, l'utilité de cet article de la LFSS pose question : son périmètre apparaît en effet identique à celui de l'article L. 1415-8 du code de la santé publique créé par la LFSS pour 2020, à la différence notable que le dispositif prévu par ce dernier n'est pas expérimental mais inscrit dans le droit commun. L'absence de traduction réglementaire de l'article 42 ne fait donc pas, par elle-même, obstacle au financement de l'APA par les agences régionales de santé *via* le fonds d'intervention régional.

- L'article 44, inscrit en LFSS suite au dépôt d'un amendement du Gouvernement en séance publique au Sénat, autorise l'État à mettre en œuvre, après avis de la HAS, un programme de dépistage systématique du cytomégalo virus chez la femme enceinte. L'article ne prévoit pas d'obligation de publier le décret déterminant les modalités de mise en œuvre d'un tel programme, mais subordonne sa publication à un avis de la HAS. À ce jour, la HAS s'est saisie de la question de l'évaluation de la pertinence d'un tel dépistage systématique, sans avoir rendu ses conclusions définitives¹.

(5) Les dispositions relatives aux arrêts de travail et à la prise en charge

(a) Les dispositions relatives aux arrêts de travail

- L'article 64 **supprime le délai de carence** applicable à l'indemnisation des arrêts de travail consécutifs à une **interruption médicale de grossesse**.

En l'absence de décret pour précipiter l'entrée en vigueur de ces dispositions, **celles-ci sont applicables depuis le 1^{er} juillet 2024**.

(b) Les dispositions relatives à la prise en charge

- L'article 67 vise à **fluidifier l'inscription sur la liste des activités de télésurveillance médicale** des dispositifs de télésurveillance précédemment pris en charge au titre d'une **inscription à la liste des produits et prestations**.

Il prévoit notamment la possibilité **d'attribuer à ces dispositifs un certificat de conformité provisoire**, pour une durée maximale fixée par décret. **Ce décret n'ayant pas été pris, aucune solution de télésurveillance n'a pu bénéficier de ces certificats de conformité provisoire**. La loi précisant que la date de validité des certificats provisoires ne pouvait être postérieure au 1^{er} juillet 2025, **il n'y a plus lieu de prendre de décret en ce sens**.

(c) Les dispositions relatives à la branche AT-MP

Sur les trois articles nécessitant des mesures d'application, un reste aujourd'hui inapplicable, faute de publication d'un décret en Conseil d'État.

¹ HAS, *Évaluation de la pertinence d'un dépistage systématique de l'infection à cytomégalo virus au cours de la grossesse*, 29 janvier 2025.

(i) *Les textes d'application sécurisant le versement de prestations par le régime des marins ont été pris*

L'article 87 prévoit de **sécuriser le versement de l'indemnité journalière de nourriture et de l'allocation exceptionnelle au titre de l'amiante pour les marins**, dont la base juridique avait été remise en question. Il nécessitait, pour son application, **la prise d'un arrêté** fixant le montant de l'indemnité journalière de nourriture pour la période comprise entre le 11 mai 2023 et le 31 décembre 2023 et pour l'avenir. Un arrêté¹ fixant le **montant brut** de l'indemnité journalière de nourriture à **13,95 euros** a été pris le 19 juin 2024.

L'article 88² ouvre droit à la prise en compte, **au titre de l'assurance vieillesse**, des périodes au cours desquelles **les femmes marins ont été déclarées inaptes à la négociation en raison de leur grossesse sans être reclassées à terre**. Cette prise en compte, à la demande de l'assurée, est subordonnée au **versement d'une cotisation** dans des conditions définies par décret. Un décret, pris le 1^{er} juillet 2024³, a permis l'application de l'article.

Il définit les **documents que la demande de l'assurée doit comporter**, incluant notamment la **déclaration d'inaptitude** temporaire à la navigation en raison de la grossesse, et une **preuve de suspension du contrat d'engagement** sans reclassement à terre pour les assurées salariées ou, pour les non-salariées, une **attestation sur l'honneur** indiquant qu'elles n'ont pas exercé d'activité à terre rémunérée.

Il prévoit également que la cotisation à verser est **assise sur le salaire forfaitaire de l'assurée et le taux de cotisation en vigueur lors de la dernière période d'activité** précédant la déclaration d'inaptitude temporaire. La cotisation est versée pour **chaque jour d'inaptitude temporaire** préalable au début du congé maternité.

(ii) *Le Fiva ne peut mettre en œuvre sa politique volontariste d'accès aux droits, faute de publication d'un décret en Conseil d'État accusant déjà sept mois de retard*

L'article 89 instaure un **cadre de transfert de données** d'administrations publiques ou d'organismes assureurs au profit du Fonds d'indemnisation des victimes de l'amiante (Fiva), afin de **renforcer ses moyens pour lutter contre le non-recours**, particulièrement élevé pour les victimes de l'amiante : il est estimé autour de 50 % pour les mésothéliomes et entre 30 % et 50 % pour les cancers pulmonaires en général.

¹ Arrêté du 19 juin 2024 fixant le montant brut de l'indemnité journalière de nourriture des marins.

² Cet article ne concerne pas, en tant que tel, la branche AT-MP mais figure dans le chapitre dédié de la LFSS pour 2024.

³ Décret n° 2024-651 du 1^{er} juillet 2024 relatif au rachat des périodes d'inaptitude temporaire à la navigation intervenues avant le 1^{er} janvier 2016 des femmes marins enceintes.

Quoique nécessaire à l'application de l'article, le décret en Conseil d'État pris après avis de la Cnil déterminant les informations et catégories de données recueillies par le Fiva ainsi que leurs modalités de transmission et de conservation **n'a pas été pris**. Cela fait obstacle à la politique volontariste d'accès aux droits que souhaite mener le fonds.

La commission appelle le Gouvernement à publier ce décret en Conseil d'État, très attendu par le Fiva, dans les plus brefs délais.

(d) La prise en compte des salariés mis à disposition par un groupement d'employeurs

L'article 21, inséré à l'initiative de Sylvie Vermeillet¹, prévoit que les salariés mis à disposition par un groupement d'employeurs sont pris en compte non dans l'effectif du groupement, mais dans celui de l'entreprise utilisatrice. Cela diminue l'imposition globale de l'entité constituée par les entreprises utilisatrices et le groupement, les entreprises utilisatrices étant généralement des entreprises de moins de 10 salariés.

Cet article prévoit que ses dispositions entrent en vigueur « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2026 ».

Ce décret n'a pas été pris.

Toutefois cet article est désormais d'application directe. En effet, il a depuis été modifié par l'article 25 de la LFSS pour 2025², dont il résulte qu'il entre en vigueur « à une date fixée par décret, et au plus tard le 1^{er} janvier 2025 ».

L'article 25 précité a en outre supprimé le transfert d'effectifs vers les entreprises utilisatrices, allégeant en conséquence les prélèvements reposant sur celles-ci.

(e) Les dispositions relatives à la branche vieillesse

Les dispositions de l'**article 90**, adaptant la réforme des retraites à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon et sécurisant l'accès à la retraite progressive pour les salariés et les mandataires sociaux, ont été rendues applicables par deux décrets (décrets n° 2024-766 du 8 juillet 2024 et n° 2025-159 du 19 février 2025), qui adaptent la montée en charge de l'ouverture des droits, au départ anticipé pour carrière longue et au départ anticipé des travailleurs handicapés, et contiennent des dispositions relatives à la retraite progressive, au cumul emploi-retraite créateur de droits, à la pension d'orphelin ainsi qu'à la surcote parentale.

¹ Amendement n° 1083 rect. bis.

² Amendements 442 rect. bis de Vanina Paoli-Gagin, 785 rect. ter de Nadège Havet, 907 rect. de Michel Canévet, 1040 rect. bis d'Anne-Sophie Romagny, 1202 rect. bis de Pascale Grunty, 1270 rect. bis de Solanges Nadille.

(f) Les dispositions relatives à la branche famille

Comme le relevait le rapport de la commission des affaires sociales, le PLFSS 2024 ne portait aucune mesure de politique familiale et ne contenait que quelques ajustements paramétriques à des réformes passées.

Parmi les éléments ayant fait l'objet d'évolution dans le PLFSS 2024, on peut notamment relever :

- **l'article 110 qui assouplissait le recours au congé paternité et d'accueil de l'enfant par les non-salariés agricoles**, afin de permettre aux non-salariés agricoles de cesser leur activité professionnelle pour bénéficier de l'allocation de remplacement « *dans un délai maximal, fixé par décret, à compter de la date de naissance effective ou initialement prévue* ». Cette disposition vise à permettre aux pères exploitants agricoles de bénéficier de davantage de temps pour organiser leur remplacement et bénéficier d'un congé qui ne suivrait plus nécessairement la date de naissance de l'enfant ;

- **l'article 111 ajustait divers paramètres des réformes passées concernant le complément de mode de garde (CMG)**. Il prévoyait, d'une part, de permettre aux familles versant une rémunération élevée à leur salarié de ne pas être exclues du CMG mais de tout de même percevoir une prestation plafonnée et, d'autre part, un report à 2026 de l'application de la réforme du tiers payant du CMG « structure » versé aux familles recourant à une micro crèche ou un prestataire à domicile ;

- **l'article 112 qui ne contenait qu'une demande de rapport sur un rapport présentant le bilan de la mise en œuvre de la prestation partagée d'éducation de l'enfant**. Considérant que cette demande de rapport était déjà pleinement satisfaite à la suite des travaux de M. Olivier Henno et Mme Annie Le Houérou¹, la commission n'avait pas dérogé à sa position constante sur les demandes de rapport au Gouvernement. **La non transmission à ce jour de ce rapport donne une nouvelle fois raison à la position de principe de la commission sur ces demandes de rapport.**

Concernant l'article 110, ce dernier prévoyait la publication d'un décret d'application visant à préciser le délai maximal à compter de la date de naissance effective ou initialement prévue à partir de laquelle le père ainsi que, le cas échéant, le conjoint ou concubin de la mère ou la personne liée à elle par un pacte civil de solidarité, pouvait se faire remplacer par du personnel salarié dans leurs travaux ou cesser leur activité professionnelle pour bénéficier de l'allocation de remplacement à l'occasion de la naissance d'un enfant. **Ce décret a été publié le 22 avril 2024 et fixe ce délai maximal à 15 jours comme initialement évoqué lors des débats parlementaires.** Il prévoit également que la période de 15 jours a comme point de départ non pas la date prévue de la naissance mais bien la date effective de la naissance.

¹ Olivier Henno, Annie Le Houérou, *Réformer l'indemnisation des congés parentaux pour donner un vrai choix aux familles, rapport d'information n° 761 (2022-2023) au nom de la commission des affaires sociales*, 21 juin 2023.

Concernant l'article 111, le **dispositif de tiers payant** du versement du CMG dit « structure » prévu par cet article a été **supprimé par l'article 93 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025** rendant sans objet les décrets d'application.

En revanche, pour ce qui est des dispositions relatives à la mise en œuvre de la réforme du CMG prévue par l'article 86 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2023 et sur lesquelles la loi de financement de la sécurité sociale pour 2024 n'apportait que des modifications paramétriques, **les décrets d'application de cette réforme d'importance devant entrer en vigueur au 1^{er} septembre 2025 n'étaient, au 1^{er} avril 2025, toujours pas publiés**. Toutefois, des projets de décrets ont été présentés au comité de filière petite enfance le 25 mars 2025 et examinés par le conseil d'administration de la Caisse nationale d'allocations familiales le 1^{er} avril 2025. Olivier Henno, rapporteur de la branche famille, avait soulevé le risque d'impact négatif sur le reste à charge des familles¹ quand les effets positifs restaient largement hypothétiques et dépendants des paramètres retenus par le Gouvernement lors de l'élaboration des décrets d'application.

Pour rappel, la réforme adoptée en 2022 vise à rendre les modes de garde individuels plus accessibles en transformant le CMG en prestation linéaire selon les ressources de la famille et le nombre d'heures de garde ou d'accueil. Le CMG réformé a ainsi pour objectif d'égaliser le taux d'effort financier entre les familles recourant à une assistante maternelle rémunérée au coût médian et celles recourant à une crèche collective financée par la prestation de service unique (PSU).

(g) Les dispositions relatives à la branche autonomie

(i) L'expérimentation d'un nouveau régime de financement des Ehpad

L'**article 79** prévoit l'**expérimentation d'un nouveau régime de financement des Ehpad**, des petites unités de vie et des unités de soins de longue durée (USLD). Dans les **vingt-trois départements** volontaires et sélectionnés, ces établissements percevront un **forfait global unique relatif aux soins et à l'autonomie** versé par l'organisme de sécurité sociale compétent, en remplacement des actuels forfaits soins et dépendance versés respectivement par l'ARS et le département.

Au total, **onze mesures réglementaires** doivent préciser les modalités de calcul et de versement du nouveau forfait global unique aux établissements, les critères de participation financière des résidents et les modalités de calcul et de versement de la rétro-compensation de recettes au profit de l'État et de la sécurité sociale, les départements expérimentateurs se voyant retirer la charge de la section « dépendance ».

¹ L'étude d'impact du PLFSS pour 2023 estimait que 43 % des bénéficiaires actuels subiraient une perte moyenne de 32 euros par mois.

Sur ces onze mesures, **quatre ont été prises** au sein du décret n° 2025-168 du 20 février 2025.

Celui-ci adapte les **règles budgétaires et financières applicables aux établissements** concernés par l'expérimentation et précise les **modalités de détermination et d'allocation du forfait global unique** relatif aux soins et à l'autonomie (prise en charge du forfait par la sécurité sociale, déduction faite d'une participation journalière et forfaitaire due par le résident). Il fixe également le **minimum de ressources laissé à la disposition des résidents** une fois qu'ils se sont acquittés du tarif afférent à l'hébergement :

- pour les **personnes bénéficiaires de l'aide sociale à l'hébergement (ASH)** accueillies dans ces établissements, à 10 % de leurs ressources, représentant au moins un centième du montant annuel de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (Aspa) ;

- pour les **personnes en situation de handicap**, ce minimum est fixé à 10 % de l'ensemble de leurs ressources mensuelles, représentant au moins 30 % du montant mensuel de l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

Deux décrets d'application n'ont plus de base légale¹ et **cinq n'ont pas été publiés**. **Si le début de l'expérimentation**, initialement prévu au 1^{er} janvier 2025, **a été décalé au 1^{er} juillet 2025²**, **la commission appelle le Gouvernement à publier rapidement les décrets d'application manquants**, cette expérimentation étant très attendue des départements comme des établissements.

(ii) *La mise en place d'un droit renouvelable à l'allocation journalière du proche aidant*

L'article 80 permet le **rechargement des droits à l'indemnisation du congé de proche aidant (CPA)** pour les personnes aidant plusieurs proches au cours de leur carrière : la **durée maximum du bénéfice de l'allocation journalière du proche aidant (AJPA)** peut désormais être **renouvelée** lorsque le bénéfice du CPA est ouvert successivement au titre de plusieurs personnes aidées, sans toutefois pouvoir excéder la durée maximum d'un an du CPA.

Le **décret n° 2024-697 du 5 juillet 2024** précise que les allocations journalières sont versées au proche aidant dans la limite d'une **durée de 66 jours, renouvelable** dans le cas où il apporte son aide à une personne différente de celle au titre de laquelle il a précédemment bénéficié de l'allocation. Le **nombre maximal d'allocations journalières** versées à un bénéficiaire **ne peut être supérieur à 264 sur l'ensemble de sa carrière**.

¹ Cette base légale a été abrogée par l'article 82 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

² Article 82 de la loi n° 2025-199 du 28 février 2025 de financement de la sécurité sociale pour 2025.

(iii) *La création d'un service de repérage et d'orientation précoce pour les enfants en situation de handicap*

L'**article 83** crée, à l'article L. 2134-1 du code de l'action sociale et des familles, un **service de repérage, de diagnostic et d'intervention précoce** à destination des enfants de moins de six ans susceptibles de présenter un trouble de santé durable et invalidant.

Plus précisément, il prévoit que les acteurs sanitaires et médico-sociaux, les professionnels de soins de ville, les services départementaux de protection maternelle et infantile et les services de l'éducation nationale assurent le **repérage des enfants** concernés. Un **parcours de bilan, de diagnostic et d'intervention** est pris en charge par l'assurance maladie, **sur prescription médicale**. Ce parcours est organisé par des structures désignées par arrêté du directeur général de l'ARS et qui respectent un **cahier des charges** devant être défini par arrêté ministériel.

Un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de prescription, les conditions d'intervention des professionnels, la durée de prise en charge et les conditions de calcul et de versement des rémunérations des professionnels participant au parcours. En outre, **les dispositions concernées devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret et au plus tard le 1^{er} janvier 2025**. À ce jour, **ni l'arrêté ministériel ni le décret d'application n'ont été publiés**.

3. Loi n° 2023-1267 du 27 décembre 2023 visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage »

La loi du 27 décembre 2023, qui vise à lever certains freins juridiques pour favoriser la mobilité des alternants, appelait **quatre mesures réglementaires d'application**. Le décret n° 2024-1148 du 4 décembre 2024 a rempli cet objectif et n'appelle pas de remarque particulière de la commission. Cette dernière relève en revanche que les deux demandes de rapport prévues aux articles 6 et 7 sont, jusqu'à présent, restées lettre morte.

4. Loi n° 2023-1268 du 28 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels

- a) *Rendre obligatoire l'envoi d'un préavis pour les médecins, les chirurgiens-dentistes et les sages-femmes cessant leur activité (article 7)*

L'article 7 de la loi vise à faire obligation aux médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes de **déclarer, au moins six mois à l'avance, une cessation définitive d'activité** dans leur lieu d'exercice à l'agence régionale de santé (ARS) et à l'Ordre, sauf dans certaines situations prévues par décret.

Les **centres de santé** doivent, quant à eux, **communiquer sans délai** à l'ARS et à l'Ordre, lorsqu'ils en ont connaissance, l'intention des médecins, chirurgiens-dentistes et sages-femmes qu'ils emploient de cesser définitivement leur activité dans des conditions fixées par décret¹.

Aucun des décrets nécessaires à l'application de ces dispositions n'a, au 1^{er} avril 2025, été pris. Ce dispositif était pourtant censé permettre aux ARS de suivre et orienter plus efficacement l'offre de soins sur leur territoire. La commission des affaires sociales avait alors formulé plusieurs réserves sur leur portée opérationnelle².

- b) *Créer la fonction d'infirmier référent (article 15)*

Afin de favoriser la coordination des soins, l'article 15 a permis aux assurés atteints d'une affection de longue durée nécessitant des soins infirmiers de déclarer un **infirmier référent**. Ce dernier assure une mission de prévention, de suivi et de recours, en lien étroit avec le médecin traitant et le pharmacien correspondant³.

Un **décret du 27 juin 2024**⁴ définit les modalités d'application de ces dispositions. Il précise, notamment, les modalités de déclaration d'un infirmier référent à un organisme gestionnaire de régime de base d'assurance maladie. Il dispose, en outre, que l'infirmier référent assure la coordination des soins de l'assuré en lien, le cas échéant, avec le médecin traitant, le pharmacien correspondant et la sage-femme référente.

¹ Article L. 4113-15 du code de la santé publique.

² Rapport n° 48 (2023-2024) de Corinne Imbert relatif à la proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels, déposé le 18 octobre 2023, p. 47.

³ Article L. 162-12-2-1 du code de la sécurité sociale.

⁴ Décret n° 2024-620 du 27 juin 2024 relatif à la désignation d'un infirmier référent.

c) *Accroître la participation des établissements de santé à la permanence des soins (article 17)*

Cet article vise à renforcer la participation de l'ensemble des établissements et professionnels de santé à la permanence des soins en établissements de santé (PDSES) avec, en particulier, l'objectif de mieux répartir l'effort entre établissements privés et publics. À cette fin, il procède à une large réécriture de l'article L. 6111-1-3 du code de la santé publique. Il prévoit notamment de manière explicite que les établissements de santé sont responsables collectivement de la permanence des soins en établissement dans le cadre de la mise en œuvre du schéma régional de santé et de l'organisation territoriale de la permanence des soins sous le contrôle du directeur général de l'agence régionale de santé. Il précise aussi le régime de responsabilité des professionnels appelés à exercer, au titre de la PDSES, dans un autre établissement.

Enfin la nouvelle rédaction de l'article L. 6111-1-3 prévoit une détermination par voie réglementaire des modalités de désignation des établissements de santé et des autres titulaires ainsi que des conditions d'engagement et de répartition dans le fonctionnement de la permanence des soins territorialisée entre les établissements de santé, les autres titulaires et les professionnels de santé.

Lors de l'examen de cet article par le Sénat, la rapporteure avait soutenu l'intention d'un rééquilibrage de l'organisation de la permanence des soins en établissement. En effet, l'Igas, dans un rapport d'étape de 2021¹, avait insisté sur « *l'acceptabilité de plus en plus difficile des contraintes associées au fonctionnement de la PDSES* » pointant « *l'hétérogénéité, source d'incompréhensions parmi les acteurs hospitaliers, des modalités de mise en œuvre de la PDSES en régions* »².

Par ailleurs, elle s'interrogeait sur les conditions de mise en œuvre concrète et la manière dont les dispositions de cet article seraient de nature à changer la pratique antérieure d'une permanence des soins à l'hôpital inégalement assurée par les établissements de santé. Elle avait également relevé la question de l'acceptabilité de la mesure et précisé que la contrainte ne devait pas devenir la règle.

Le décret prévu par l'article 17 de la loi n'a été publié au *Journal officiel* que le 5 février 2025. Il prévoit la publication d'un « appel à candidatures » par l'ARS après chaque renouvellement du volet relatif à la permanence des soins du schéma régional de santé.

¹ Igas, *Rapport d'étape sur l'évaluation de la permanence des soins en établissement de santé*, 2020-024R, mars 2021.

² Selon le rapport d'étape de l'Igas sur la PDSES de 2021, **les gardes sont très majoritairement assurées par le secteur public, à plus de 80 %**. Parmi le secteur public, les centres hospitaliers universitaires (CHU) assurent à eux seuls 40 % de celles-ci, quand la moitié des gardes des établissements non universitaires est assurée par un établissement support du groupement hospitalier de territoire (GHT) non CHU.

Il précise par la suite comment, lorsque l'« appel à candidatures » pour désigner les structures chargées de la permanence de soins ne sera pas complet, le directeur général de l'ARS pourra dresser un « constat de carence ».

Dans le cas où aucune solution ne serait trouvée après échanges avec les acteurs exerçant sur les zones et dans les spécialités concernées par le constat de carence, le directeur général de l'ARS pourra désigner « une ou plusieurs structures pour assurer la permanence des soins pour les spécialités concernées ou y contribuer ».

Par ailleurs le décret précise que la participation des établissements de santé à la PDSES peut être prise en charge financièrement par le Fonds d'intervention régionale (FIR) dans des conditions fixées par arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale.

Le décret n'ayant été que récemment publié, il est encore trop tôt pour établir le bilan de son application par les acteurs du système de santé.

d) Étendre le contrat d'engagement de service public (article 20)

L'article 20 de la loi vise à étendre et renforcer le contrat d'engagement de service public (CESP), permettant aux étudiants de bénéficier d'une allocation mensuelle en contrepartie d'un engagement à exercer leurs fonctions dans des zones sous-denses listées annuellement. Pour ce faire, l'article :

- étend le CESP aux étudiants de maïeutique et de pharmacie, qui demeuraient jusque-là extérieurs au dispositif ;

- permet aux étudiants d'en bénéficier dès l'issue de la première année du premier cycle, et non plus à compter du deuxième cycle.

Le décret nécessaire à l'application de ces dispositions n'a, toutefois, toujours pas été pris. La partie réglementaire du code de la santé publique continue, en conséquence, de réserver le bénéfice du CESP aux étudiants de deuxième ou troisième cycle de médecine ou d'odontologie¹.

Cette réforme, proposée par l'Assemblée nationale, avait pourtant été soutenue par la commission des affaires sociales, qui avait, en particulier, souligné l'intérêt d'une extension aux étudiants en pharmacie et en maïeutique, compte tenu des « enjeux attachés à la démographie de ces professions et à la fragilité de l'offre pharmaceutique dans certains territoires, en particulier ruraux. »²

¹ Article R. 631-24 du code de la santé publique.

² Rapport n° 48 (2023-2024) de Corinne Imbert relatif à la proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels, op. cit., p. 111.

e) *Doter les GHT de la personnalité morale (article 25)*

L'article 25 de la loi permet à un groupement hospitalier de territoire (GHT) de se voir octroyer la personnalité morale. Il modifie à cette fin l'article L. 6132-1 du code de la santé publique qui interdit explicitement aux GHT d'être dotés de la personnalité morale. Le législateur a ainsi entendu donner un droit d'option pour doter de la personnalité morale les groupements, estimant que ces devaient pouvoir plus facilement porter certaines fonctions à l'échelle du groupement et non plus des établissements seuls.

La loi vise ainsi à remédier à une difficulté soulevée par la quasi-totalité des acteurs dans la mise en place de projet médical cohérent sur un territoire. Ainsi la Cour des comptes notait que « *l'absence de personnalité morale était source de grandes difficultés de fonctionnement* »¹ quand le bilan d'étape de l'Igas de 2019² indiquait que « *l'absence de personnalité morale des GHT constitue un compromis juridique trouvé en 2016, qui emporte aujourd'hui des conséquences dommageables en termes d'agilité de ces structures et s'avère consommateur de ressources* ».

Lors de l'examen de la proposition de loi, la rapporteure s'était interrogée sur les conditions de sollicitation et de validation d'octroi de la personnalité morale. La Fédération hospitalière de France avait également insisté sur la « *nécessité de préciser la nature de la personnalité morale des GHT* ».

Ainsi, la commission des affaires sociales avait adopté un amendement à l'initiative de la rapporteure prévoyant qu'un décret en Conseil d'État devrait déterminer « *les conditions dans lesquelles un groupement hospitalier de territoire, sur demande conjointe de l'ensemble des établissements parties et accord du directeur général de l'agence régionale de santé, peut être doté de la personnalité morale, ainsi que les modalités de conciliation des prérogatives respectives du groupement et des établissements parties* »³.

L'échéancier transmis par le secrétariat général du Gouvernement au service de la commission des affaires sociales indique une publication envisagée de ce décret pour le mois de juin 2024. Or près d'un an et demi après la promulgation de la loi, **ce décret n'a toujours pas été publié par le Gouvernement, ce qui empêche toute mise en œuvre de cette disposition dans un cadre juridique sécurisé.**

¹ Rapport d'information n° 22 (2020-2021) de M. Alain Milon, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 8 octobre 2020

² Bilan d'étape des groupements hospitaliers de territoire (GHT) de MM. Claude Dagorn, Dominique Giorgi et Alain Meunier, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, 2019-034R, décembre 2019.

³ Article L. 6132-7 du code de la santé publique

À l'heure où les établissements de santé font face à de grandes difficultés, notamment en termes d'investissement, **cette impossibilité pour les GHT de se doter de la personnalité morale empêche la mise en œuvre de stratégies d'investissement, d'analyse des besoins et de planification portées à l'échelle des territoires.**

f) Favoriser l'exercice des Padhue (articles 35 et 36)

Afin de renforcer la contribution des praticiens à diplôme hors Union européenne (Padhue) à l'amélioration de l'accès aux soins, les articles 35 et 36 de la loi apportent deux modifications substantielles à la procédure d'autorisation d'exercice qui leur est applicable.

D'une part, l'article 35 crée une nouvelle **attestation d'exercice temporaire**, permettant aux Padhue d'exercer, pour une durée de treize mois, renouvelable une fois, dans un établissement de santé public ou privé à but non lucratif et dans un établissement social ou médico-social, après avis d'une commission comprenant notamment des professionnels et sous réserve qu'ils s'engagent à passer les épreuves de vérification des connaissances (EVC).

D'autre part, l'article 36 permet de **moduler la durée du parcours de consolidation des compétences (PCC)** en permettant aux commissions nationales d'autorisation d'exercice (CNAE) d'apprécier, à l'issue d'un premier stage d'évaluation, la nécessité de réaliser un stage complémentaire. La décision d'autorisation d'exercice doit, dans ce cadre, intervenir dans un délai fixé par voie réglementaire à compter de la proclamation des résultats des EVC.

Un **décret en Conseil d'État, publié en décembre 2024¹**, fixe les règles relatives aux attestations d'exercice temporaire, en précisant notamment :

- les conditions dans lesquelles les Padhue sont, dans ce cadre, autorisés à réaliser certains actes ;
- les modalités de dépôt et d'instruction des demandes ;
- les conditions de validité de l'attestation dans le temps.

¹ Décret n° 2024-1191 du 19 décembre 2024 relatif aux modalités de délivrance de l'attestation permettant un exercice provisoire mentionnée aux articles L. 4111-2-1 et L. 4221-12-1 du code de la santé publique.

En revanche, le **décret nécessaire à la modulation de la durée des PCC n'a pas encore été pris**. En conséquence, la partie réglementaire du code de la santé publique fixe toujours la durée de ce parcours à deux ans pour la profession de médecin et un an pour les professions de chirurgien-dentiste et de sage-femme¹.

Ce retard est d'autant plus surprenant que le Gouvernement a plusieurs fois manifesté, ces dernières semaines, sa volonté de « [simplifier] *la procédure d'autorisation d'exercice des Padhue* »². La commission avait soutenu ces dispositions, jugeant que celles-ci permettraient de « *précipiter l'autorisation d'exercice de certains Padhue, dont le dossier présente les meilleures garanties* »³.

5. Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie

Ce texte, issu d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, est partiellement mis en application à la date de publication du présent rapport avec un **taux d'application de 36 %**.

a) Les mesures relatives à la gouvernance et à la coordination des politiques publiques de l'autonomie

(1) La création d'une conférence nationale de l'autonomie

L'**article 1^{er}** de la loi n° 2024-317 a instauré une **conférence nationale de l'autonomie**, devant se tenir **au moins tous les trois ans** afin de définir les orientations et de débattre des moyens de la politique de prévention de la perte d'autonomie.

La loi prévoit que cette conférence est notamment composée de représentants de l'État, des conseils départementaux, d'organismes de sécurité sociale, d'organismes gestionnaires des établissements ou services sociaux et médico-sociaux accueillant des personnes âgées, d'associations représentatives des personnes âgées et de professionnels concernés par la prévention et l'accompagnement de la perte d'autonomie.

Les **modalités d'application des dispositions instaurant la conférence nationale de l'autonomie** doivent, en vertu du III de l'article L. 113-3 du code de l'action sociale et des familles, être **déterminées par décret**. À ce jour, **celui-ci n'a pas été publié**.

¹ Article R. 4111-6 du code de la santé publique.

² Dossier de presse « Pacte de lutte contre les déserts médicaux. Présentation par le Premier ministre du plan d'action pour renforcer l'accès aux soins des Français », 25 avril 2025, p. 29.

³ Rapport n° 48 (2023-2024) de Corinne Imbert relatif à la proposition de loi visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels, op. cit., p. 168.

(2) La création du service public départemental de l'autonomie

L'article 2 a créé le **service public départemental de l'autonomie (SPDA)**. Dans chaque département, celui-ci a pour mission de **faciliter les démarches** des personnes âgées, des personnes handicapées et des proches aidants, en garantissant que les services et les aides dont ils bénéficient sont coordonnés, que la continuité de leur parcours est assurée et que leur maintien à domicile est soutenu. Le SPDA a été **expérimenté dans dix-huit territoires en 2024**, avant sa **généralisation en 2025**.

La loi prévoit que le SPDA respecte un **cahier des charges national, fixé par arrêté** des ministres chargés de la santé, des personnes âgées et des personnes handicapées **après consultation des associations représentatives des usagers des services publics concernés** (article L. 149-5 du code de l'action sociale et des familles) et pour une entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2025.

Cet arrêté, qui doit notamment déterminer un socle commun de missions et des exigences de qualité de service associées, **n'a pas été publié**. Un **projet d'arrêté** a toutefois été présenté aux **associations représentatives et instances concernées** en début d'année 2025, sur lequel le conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH)¹ et le Conseil de l'âge² ont émis un **avis favorable**.

b) Le renforcement de la lutte contre l'isolement social des personnes vulnérables

L'article 8 **étend l'utilisation des registres des personnes vulnérables** tenus par les maires aux services sociaux et sanitaires ainsi qu'aux établissements et services médico-sociaux d'une part, et prévoit la **transmission aux maires des données concernant les bénéficiaires de certaines aides et prestations** (allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap, prestations d'action sociale de la branche vieillesse, etc.) d'autre part.

Afin de garantir le **consentement des personnes** dont les informations sont recueillies et transmises et de s'assurer de la **protection des données**, cet article prévoit que les informations sont recueillies, transmises et utilisées dans des conditions garantissant leur **confidentialité** et selon des **modalités fixées par décret en Conseil d'État** pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil). À ce jour, ce décret en Conseil d'État **n'a pas été publié**. Le Gouvernement envisage sa publication en juin 2025.

¹ Avis du conseil national consultatif des personnes handicapées (CNCPH) sur le projet d'arrêté fixant le cahier des charges du service public départemental de l'autonomie, Assemblée plénière du 25 mars 2025.

² Avis portant sur le projet d'arrêté relatif au cahier des charges du service public départemental de l'autonomie, adopté par les membres à l'issue de la séance du 13 février 2025.

c) Le dépistage précoce et la prévention de la perte d'autonomie

L'**article 9** généralise un **programme de dépistage précoce et de prévention de la perte d'autonomie des personnes âgées** basé sur la **démarche « ICOPE »**. Celle-ci se fonde sur les recommandations de prévention de la perte d'autonomie des seniors publiées par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) en 2019, et se caractérise par une **approche multidimensionnelle, participative et personnalisée** du dépistage.

Un **cahier des charges**, défini par voie réglementaire, devait préciser les modalités de mise en œuvre de ce programme. Les **modalités de pilotage**, les acteurs qui concourent à sa mise en œuvre de ce programme et les **conditions d'utilisation des données** nominatives recueillies doivent également être précisés par un **décret en Conseil d'État**. Alors que les dispositions concernées devaient entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025, à ce jour, **aucun texte réglementaire n'a été publié**.

d) Les mesures de lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance

L'**article 12** prévoit, dans des conditions fixées par décret, un recueil du consentement des personnes accueillies dans un établissement ou service social ou médico-social (ESMS) quant aux contrôles réalisés dans leurs espaces privatifs, ainsi que pour la collecte, la conservation et le traitement par l'établissement de leurs données personnelles. La publication à venir du décret, envisagée pour juin 2025 par le Gouvernement, induit **une période prolongée pendant laquelle la loi a rehaussé les exigences légales s'appliquant aux établissements sans que ces derniers n'aient connaissance des précisions pratiques pour leurs mises en œuvre**.

L'**article 13** réforme le dispositif de signalement et de traitement des cas de maltraitance envers les personnes majeures en situation de vulnérabilité du fait de leur âge ou de leur handicap en prévoyant une cellule placée auprès de chaque agence régionale de santé (ARS). La loi autorise la gestion des informations reçues dans ce cadre par l'intermédiaire d'un **système d'information mis en œuvre par l'État**. Les conditions de mise en œuvre de ce système d'information doivent toutefois être déterminées par un décret pris après avis de la Cnil, dont la publication n'est attendue qu'en octobre 2025, selon l'échéancier du Gouvernement. **La commission ne nie pas les enjeux techniques que soulève la mise en place d'un nouveau système d'information mais regrette que la réforme importante portée par cet article se trouve, de ce fait, privée de mise en œuvre pour une durée si longue**.

La commission déplore en outre que les dispositions, introduites au Sénat, prévoyant une obligation d'information des suites données au signalement de la situation de maltraitance se trouvent encore, elles aussi, sans application réglementaire.

L'**article 14**, introduit au Sénat par un amendement du Gouvernement, complète les exigences légales quant à la **composition de la**

Conférence nationale de la santé afin de rattacher la Commission pour la lutte contre la maltraitance et la promotion de la bientraitance à la Conférence. En conséquence, l'article D. 1411-37 du code de la santé publique, qui prévoit la composition précise des membres de la Conférence, devrait être modifié. La commission s'étonne que tel n'ait pas encore été le cas.

L'**article 16** renforce le contrôle des antécédents judiciaires des personnes intervenant dans des structures prenant en charge des mineurs ou des majeurs en situation de vulnérabilité. **Deux des trois textes réglementaires attendus ont été pris à ce sujet** permettant d'encadrer juridiquement la mise en place du système d'information « SI Honorabilité » qui était développé sans base légale explicite depuis 2022.

La commission constate que le Gouvernement doit toujours prendre un dernier décret en Conseil d'État qui fixera **la liste des activités ou des professions impliquant un contact avec des majeurs en situation de vulnérabilité** pour lesquelles l'administration sera autorisée à accéder au fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes (Fijaisv). Ce décret permettra de finaliser cette réforme du contrôle des antécédents judiciaires, initiée par la loi du 7 février 2022 relative à la protection des enfants. Toutefois, **l'application effective et efficace de ce criblage ambitieux nécessitera plus de temps** : malgré les obligations légales et réglementaires, le déploiement de la méthode automatisée de contrôle n'est pas encore national.

L'**article 35** prévoit une information de l'autorité de tutelle deux mois avant un changement important dans le fonctionnement d'un ESMS et dans les modalités de contrôle direct ou indirect de la personne morale gestionnaire de l'ESMS, de telle sorte que l'autorité puisse, le cas échéant, s'y opposer. Les conditions d'application de cette disposition doivent être déterminées par décret, qui n'a pas encore été publié. La commission note toutefois que le pouvoir réglementaire¹ a déjà qualifié la mise en œuvre de l'expérimentation d'un quota minimal de chambres réservées à l'accueil de nuit comme un changement important nécessitant une déclaration sur le fondement de ces dispositions.

¹ Décret du 10 mars 2025 relatif à l'expérimentation d'un quota minimal de chambres réservées à l'accueil de nuit en établissement d'hébergement de personnes âgées dépendantes et en résidence autonomie

e) *Les mesures relatives au financement et à l'attractivité des métiers de l'aide et du soin à domicile*

(1) La création d'une carte professionnelle de l'aide à domicile

L'article 19 crée une « **carte professionnelle** » pour les **professionnels du secteur de l'aide à domicile** des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. Le législateur a précisé que son octroi est soumis à l'obtention préalable d'une **certification professionnelle** attestant d'une qualification ou à la justification de **trois années d'exercice** dans des activités d'intervention à domicile.

Le **décret n° 2024-1246 du 30 décembre 2024** a précisé que cette carte est délivrée aux **personnes employées par les établissements et services sociaux et médico-sociaux** qui accueillent et accompagnent des personnes âgées ou des personnes handicapées. Les professionnels devront également justifier :

- soit d'une **certification professionnelle au minimum de niveau 3** inscrite au répertoire national, attestant de compétences dans les secteurs sanitaire, médico-social ou social ;

- soit de **trois années d'exercice professionnel** dans l'accompagnement au domicile des personnes âgées ou des personnes handicapées **au cours des cinq dernières années**, au moins à mi-temps.

La carte professionnelle est délivrée par **identification électronique** et elle est subordonnée à l'**enregistrement du professionnel par l'employeur** dans le répertoire concerné.

Enfin, le décret précise que les professionnels détenteurs de la carte bénéficient des **facilités associées à leur enregistrement au répertoire ou accordées**, pour leurs déplacements au domicile des personnes âgées et des personnes handicapées, **par les autorités compétentes** en matière de police de la circulation et du stationnement. La commission attendait que **ces facilités soient davantage caractérisées**, la carte professionnelle revêtant, en l'état, un **caractère essentiellement symbolique**.

(2) Le versement d'une aide financière aux départements pour soutenir la mobilité des professionnels de l'aide à domicile

L'article 20 a créé une **aide financière annuelle de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) aux départements** afin de contribuer au **soutien à la mobilité des professionnels de l'aide à domicile** et au temps d'échange et de partage de bonnes pratiques.

Les modalités du versement de cette aide aux départements et aux collectivités territoriales uniques doivent être fixées par décret. Si une enveloppe de **100 millions d'euros** est prévue dans la loi de financement de

la sécurité sociale pour 2025¹, **le décret n'a pas encore été publié**. Il s'agit pourtant d'une **aide très attendue** par les départements et les professionnels, dans un contexte de difficultés financières et d'attractivité pour le secteur de l'aide à domicile.

(3) L'expérimentation d'un financement par forfait des services à domicile

L'**article 21** ouvre la possibilité aux départements volontaires de mettre en place, jusqu'au 31 décembre 2026, des **expérimentations** relatives à un **financement des services autonomie à domicile**, au titre de leur activité d'aide et d'accompagnement :

- soit par une **dotation globale ou forfaitaire** en remplacement total ou partiel des tarifs horaires ;

- soit par une **dotation populationnelle** dépendant du nombre et des caractéristiques des usagers concernés, et pouvant être modulée selon des engagements relatifs à la qualité du service, à la prévention et à l'accompagnement.

Ces expérimentations font l'objet d'une **convention** entre le président du conseil départemental, le directeur général de l'agence régionale de santé (ARS) et le directeur de la CNSA. Leur durée maximale est de deux ans.

Les **modalités d'application** des dispositions relatives à ces expérimentations ont été précisées par le **décret n° 2024-754 du 7 juillet 2024** :

- s'agissant des **modalités de sélection** des départements, il prévoit l'organisation par la CNSA d'un appel à manifestation d'intérêt (AMI) et précise que les départements non pourvus en services autonomie à domicile habilités à l'aide sociale ne peuvent participer à l'expérimentation ;

- s'agissant des **objectifs poursuivis** par l'expérimentation, le décret précise que la **sélection des candidatures** doit permettre de mener l'expérimentation sur des **territoires diversifiés**, et d'**expérimenter plusieurs modèles de financement** dérogeant au système actuel. Les modèles expérimentés visent à « *améliorer la qualité de prise en charge, l'équilibre économique des services et la qualité de vie au travail des professionnels* » ;

- le **contenu de la convention** signée par le président du conseil départemental avec le directeur général de l'ARS et le directeur de la CNSA est également défini (détail du modèle de financement expérimenté et de son application aux services habilités ou non à l'aide sociale ; liste des services autonomie à domicile sélectionnés et caractéristiques de ces services ; modalités de suivi et d'évaluation de l'expérimentation...) ;

¹ Le montant de cette enveloppe, qui relève du domaine réglementaire, est comptabilisé dans la progression des dépenses de la branche autonomie hors objectif global de dépenses (OGD) d'après les données fournies par le Gouvernement dans le cadre de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2025.

- il prévoit que **chaque département expérimentateur organise un AMI en vue de sélectionner les services autonomie à domicile volontaires**, et de statuts juridiques différents, pour participer à l'expérimentation – cet appel ne pouvant conduire à sélectionner l'ensemble des services du département ; une convention est ensuite conclue entre le président du conseil départemental et chaque service sélectionné ;

- enfin, un **comité national de suivi de l'expérimentation** est mis en place à l'issue de la sélection des départements expérimentateurs et des **comités de pilotage départementaux** sont chargés du suivi de la mise en œuvre opérationnelle de l'expérimentation.

f) La possibilité, pour les établissements d'hébergement des personnes âgées (Ehpad), d'appliquer des tarifs d'hébergement différenciés à leurs résidents

L'**article 24** permet aux Ehpad habilités à l'aide sociale de **moduler le tarif d'hébergement de leurs résidents** qui ne bénéficient pas de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) **en fonction de leurs ressources**. Il vise à donner plus de marges de manœuvre aux Ehpad publics et privés non lucratifs qui sont confrontés à une situation financière difficile.

Cette modulation du tarif **ne peut excéder un écart fixé par décret**, et doit permettre de maintenir une **part suffisante de bénéficiaires de l'ASH** parmi les résidents. Cet écart maximal peut être fixé à un taux moins élevé par le département afin de maintenir une offre d'hébergement accessible.

Le **décret n° 2024-1270 du 31 décembre 2024** a fixé un taux maximal de variation du tarif d'hébergement à **35 %**.

La commission remarque que **ce taux maximal**, s'il venait à être fixé dans certains établissements, **pourrait se traduire par des écarts de tarifs considérables** – jusqu'à plusieurs centaines d'euros mensuels – entre les résidents, à prestation identique. Elle sera donc attentive aux effets produits par cette mesure.

Ce même décret prévoit qu'en cas de **baisse supérieure à 25 % de la part de bénéficiaires de l'aide sociale** accueillis au sein d'un établissement, le maintien de ce régime tarifaire est conditionné à la **conclusion d'une convention d'aide sociale** d'une durée maximale de cinq ans entre le représentant de l'établissement et le président du conseil départemental, fixant des **objectifs en matière d'admission de bénéficiaires de l'aide sociale**.

Il est également précisé que **ce régime tarifaire ne peut être appliqué qu'aux nouveaux résidents**, sauf dans le cas où le nouveau tarif d'hébergement applicable est plus favorable.

COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	187
1. Le « stock » de lois suivies par la commission	187
2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale	191
3. La publication des rapports d'information	193
4. La publication des ordonnances.....	197
B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	198
1. 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	198
2. Loi n° 2021- 1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	204
3. Loi n° 2021- 1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France	212
4. Loi n° 2023- 175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.....	214
5. Loi n° 2023- 580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie	218
6. Loi n° 2023- 973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte	221
7. Loi n° 2023- 1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains	222
8. Loi n° 2023- 1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP	227
9. Loi n° 2024- 310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires	231
10. Loi n° 2024- 450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire	233

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

1. Le « stock » de lois suivies par la commission

Six lois – dont **une loi organique** – 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 2023-2024, contre deux¹ durant l'année parlementaire précédente. Il s'agit de :

- la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains ;

- la loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP ;

- la loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic ;

- la loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires ;

- la loi organique n° 2024-448 du 21 mai 2024 modifiant la loi organique n° 2010-837 du 23 juillet 2010 relative à l'application du cinquième alinéa de l'article 13 de la Constitution ;

- la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire.

¹ Une troisième loi – la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie – avait été examinée par une commission spéciale présidée par M. Jean Bacci et dont les rapporteurs étaient Mme Loisier et MM. Rietmann et Martin. Le secrétariat de cette commission spéciale avait été assuré par les fonctionnaires de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Le suivi de l'application de cette loi relève depuis le 1^{er} avril 2025 de cette dernière commission.

Le tableau suivant indique le nombre de mesures d'application attendues et prises pour ces textes :

Texte	2023-1269	2023-1270	2023-1289	2024-310	2024-448	2024-450
Nombre de mesures attendues à terme ¹	2	8	0	1	0	15
Nombre de mesures attendues au 31 mars 2025	2	7	0	1	0	15
Nombre de mesures prises au 31 mars 2025	2	7	0	0	0	6
Taux d'application au 31 mars 2025	100 %	88 %	100 %	0 %	100 %	40 %
Taux d'application au 31 mars 2025 (hors mesures différées)	100 %	100 %	100 %	0 %	100 %	40 %

Si deux textes étaient d'application directe², la commission se réjouit d'un taux d'application à 100 % pour deux autres textes³. Ces derniers ayant été promulgués en décembre 2023, le Gouvernement a eu le temps de publier les 9 mesures attendues. En revanche, elle regrette le faible taux d'application de la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire et l'absence de publication du seul décret qui aurait permis la mise en œuvre de la loi n° 2024 310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires.

Trois lois examinées au fond par la commission ont été promulguées depuis le 1^{er} octobre 2024 : **les lois n°s 2025-188** du 27 février 2025 visant à protéger la population des risques liés aux substances perfluoroalkylées et polyfluoroalkylées, **2025-237** du 14 mars 2025 visant à endiguer la prolifération du frelon asiatique et à préserver la filière apicole et **2025-391** du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale,

¹ Certaines mesures concernent des articles, dont l'entrée en vigueur est postérieure au 31 mars 2025.

² La loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic et la loi organique n° 2024-448 du 21 mai 2024 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.

³ Les lois n°s 2023-126 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains et 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP.

énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes. Ces textes, promulgués après le 30 septembre 2024, ne sont pas comptabilisés dans les statistiques du présent rapport.

a) Les lois pleinement applicables

Parmi les six lois promulguées au cours de la session parlementaire 2023-2024, deux lois ne nécessitaient pas de mesure d'application :

- la loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic ;

- la loi organique n° 2024-448 du 21 mai 2024 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 deux autres lois sont déjà pleinement applicables. Il s'agit de :

- la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains ;

- la loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP. Dans ce dernier cas, une mesure différée¹ restera à prendre avant décembre 2026.

En outre, parmi les douze autres lois dont la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable assure le suivi de l'application au 31 mars 2024, **une loi adoptée antérieurement** est devenue applicable complètement entre le 1^{er} avril 2023 et le 31 mars 2024 :

- 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.

b) Les lois partiellement applicables

Parmi les textes relevant des domaines de compétence de la commission, promulgués au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, **11 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires.**

Cinq lois adoptées au cours des sessions précédentes ont vu leur taux d'application progresser entre le 1^{er} avril 2024 et le 31 mars 2025 du fait de l'adoption de mesures d'application :

- la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (compte tenu de la publication d'un texte permettant de mettre en application

¹ L'article 2 de la loi prévoit qu'un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de l'article L. 1241-13-2 du code des transports qui n'entrera en vigueur qu'à l'expiration des mandats des représentants des personnels d'Île-de-France Mobilités mentionnés aux 1° à 3° de l'article L. 1241-13-1 du même code en cours à la publication de la présente loi soit en décembre 2026.

1 mesure attendue ; 8 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 94 %) ;

- la loi n° 2020-105 du 11 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 2 mesures attendues ; 7 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 91 %) ;

- la loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 5 mesures attendues ; 37 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 74 %) ;

- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 17 mesures attendues ; 23 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 58 %) ;

- la loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie (compte tenu de la publication de textes permettant de mettre en application 3 mesures attendues ; 3¹ mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 80 %).

En revanche, la commission déplore que **six autres lois, votées il y a maintenant plusieurs années, n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée** :

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue (2 mesures d'application restent attendues ; la loi est ainsi applicable à 92 %) ;

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (4 mesures d'applications restent attendues, la loi est applicable à 91 %) ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (3 mesures d'applications restent attendues, la loi est applicable à 80 %) ;

- la loi n° 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 (1 mesure d'application reste attendue ; la loi est applicable à 89 %) ;

- la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances (5 mesures d'application restent attendues ; la loi est applicable à 78 %) ;

¹ Une mesure prise après le 31 mars 2025 : le décret n° 2025-401 du 02/05/2025 portant application de l'article L. 121-6 du code forestier et instaurant un régime d'aides au renouvellement forestier n'entre pas dans le calcul des statistiques de ce rapport.

- la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France (1 mesure d’application reste attendue ; la loi est applicable à 75 %).

2. L’état d’application des lois d’initiative sénatoriale

Au cours de l’année parlementaire 2023-2024, quatre lois d’initiative sénatoriale intéressant la commission ont été promulguées :

- la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains ;

- la loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l’ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP ;

- la loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l’organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l’adéquation entre l’ampleur de la grève et la réduction du trafic ;

- la loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires.

Seule la dernière loi n’est pas encore applicable.

Synthèse - Mise en application des lois suivies par la commission

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2024	Taux de mise en application au 31 mars 2025
	dans la loi	prises au 31 mars 2025		
Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l’organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire	15	6	-	40 %
Loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires	1	0	-	0 %

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2024	Taux de mise en application au 31 mars 2025
	dans la loi	prises au 31 mars 2025		
Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP	8 ¹	7	-	100 %
Loi n° 2023-580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie	15	12	60 %	80 %
Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables	55	23	26 %	58 %
Loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l'empreinte environnementale du numérique en France	6 ²	3	75 %	75 %
Loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances	23	18	78 %	78 %
Loi n° 2021-1104 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets	141	104	70 %	74 %
Loi n° 2020-105 du 11 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire	87 ³	74	89 %	91 %
Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités	130	122	93 %	94 %

¹ Une mesure est d'application différée. Elle est exclue du calcul du taux d'application.

² 2 de ces 6 mesures prévues par des articles devenus sans objet sont exclues du calcul du taux d'application.

³ 6 de ces 87 mesures sont prévues par des articles devenus sans objet et sont exclues du calcul du taux d'application.

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2024	Taux de mise en application au 31 mars 2025
	dans la loi	prises au 31 mars 2025		
Loi n° 2019-773 du 24 juillet 2019 portant création de l'Office français de la biodiversité, modifiant les missions des fédérations des chasseurs et renforçant la police de l'environnement	15	15	93 %	100 %
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	9	8	89 %	89 %
Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne	15	12	80 %	80 %
Loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages	45 ¹	39	91 %	91 %
Loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue	26	24	92 %	92 %

3. La publication des rapports d'information

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67

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

¹ 2 de ces 45 mesures prévues par des articles devenus sans objet sont exclues du calcul du taux d'application.

Trois rapports en ce sens ont été transmis à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au cours des douze derniers mois. Ces rapports portent sur les lois suivantes :

- la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables (**rapport en date du 3 juin 2024**) ;

- la loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP (**rapport en date du 27 janvier 2025**) ;

- la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains (**rapport en date du 20 février 2025**).

b) La publication des rapports demandés par le Parlement

3 lois, parmi les 6 promulguées lors de la session parlementaire 2023-2024, ont demandé au Gouvernement la remise de 9 rapports :

- la loi « favorisant le réemploi des véhicules » : 2 rapports uniques dont la remise était différée ;

- la loi « Serm » : 2 rapports uniques et 2 rapports périodiques. Seuls les deux rapports périodiques ont été remis ;

- la loi « ASNR » : 2 rapports uniques et 1 rapport périodique dont la remise était différée. Les deux rapports uniques ont été remis ;

Entre le 1^{er} avril 2024 et le 31 mars 2025 : 7 rapports périodiques ont été remis au Parlement dont 2 demandés au Gouvernement dans le cadre de la loi « Serm » :

- Rapport annuel du Gouvernement au Parlement relatif à l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art pour l'année 2022, en application de l'article L. 119-8 du code de la voirie routière réceptionné le 3 octobre 2024 ;

- Rapport annuel du Gouvernement au Parlement relatif à l'exécution et le contrôle des contrats de concession d'autoroutes et d'ouvrages d'art pour l'année 2021, en application de l'article L. 119-8 du code de la voirie routière réceptionné le 3 octobre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'évolution des dépenses et des moyens financiers et humains de la Société des grands projets, pour l'année 2024, pris en application de l'article 20-4 de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris réceptionné le 30 décembre 2024 ;

- Troisième rapport annuel du Gouvernement au Parlement sur la progression du marquage des vélos et sur l'évolution des vols de vélos, en application de l'article 56 de la loi n° 2019-1428 d'orientation des mobilités réceptionné le 28 janvier 2025 ;

- Rapport annuel du Gouvernement au Parlement faisant état de l'engagement financier de l'État en faveur des services express régionaux

métropolitains en 2023, en application de l'article 18 de la loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains réceptionné le 20 février 2025 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports au titre de l'année 2022, en application de l'article 3 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités transmis le 21 mars 2025 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en œuvre de la programmation financière et opérationnelle des investissements de l'État dans les transports au titre de l'année 2023, en application de l'article 3 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités transmis le 21 mars 2025.

Sur la même période, 15 rapports uniques ont été remis au Parlement dont 2 demandés au Gouvernement dans le cadre de la loi « ASNR » :

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif au bilan de l'expérimentation de l'usage de caméras individuelles par les agents assermentés des exploitants des services de transport, en application de l'art. 113 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités transmis le 11 avril 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la maturité technologique et l'opportunité technique et environnementale du déploiement d'installations d'hydroliennes fluviales sur le domaine public fluvial, en application de l'article 75 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 30 avril 2024 ;

- Contrat d'objectifs et de performance 2023-2032 actualisé entre l'État et Voies navigables de France, en application de l'article L.4311-8 du code des transports (loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités) transmis le 5 juin 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'évaluation des expérimentations relative à la navigation d'engins flottants de surface maritimes ou sous-marins autonomes ou commandés à distance, en application de l'article 135 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités transmis le 5 septembre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux conditions d'installation des STEP dans les outre-mer, en application de l'article 108 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 10 octobre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'avancement des travaux préparatoires à la création de l'Autorité de sûreté nucléaire ainsi que la conduite du changement dans le cadre de cette réforme, en application du premier alinéa de l'article 21 et du II de l'article 15 de la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire transmis 15 octobre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur les ressources de l'Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection dans le cadre de la réforme de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection, en application du II de l'article 15 de la loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire transmis le 15 octobre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant l'opportunité pour la Corse de substituer aux énergies fossiles de la biomasse, dans les centrales recourant aux énergies fossiles ainsi que pour les projets de centrales recourant aux énergies fossiles mentionnées dans les programmations pluriannuelles de l'énergie prises en application de l'article L. 141-5 du code de l'énergie, en application de l'article 114 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 21 octobre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement sur l'expérimentation « Oui Pub » en application de l'article 21 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets transmis le 4 décembre 2024 ;

- Rapport sur l'adaptation du système assurantiel français à l'évolution des risques climatiques, en application de l'article 110 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 transmis le 30 décembre 2024 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la réduction des nuisances lumineuses générées par le balisage nocturne aéronautique des éoliennes, en application de l'article 68 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 5 février 2025 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif à l'opportunité de couvrir les toitures des bâtiments non résidentiels d'un revêtement réfléchissant, en application de l'article 45 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 17 février 2025 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant la mise en œuvre de l'article 28 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 17 février 2025 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement évaluant la mise en œuvre de l'article 27 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables transmis le 27 février 2025 ;

- Rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux paiements pour services environnementaux forestiers, en application de l'article 52 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets transmis le 17 mars 2025.

4. La publication des ordonnances

Aucune des six lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 dont la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable était saisie au fond n'a, dans un de ses articles, habilité le Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution.

B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. 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

Cinq ans après sa promulgation, l'ensemble des mesures réglementaires prévues par la loi portant création de l'Office français de la biodiversité (OFB) ont enfin été publiées. Après avoir déploré l'an dernier les délais excessifs pris pour l'élaboration du décret relatif au fichier national du permis de chasser, la commission se félicite que celui-ci soit enfin paru, en septembre dernier, mettant ainsi fin à un retard préjudiciable au suivi et à la qualité des contrôles cynégétiques.

Soumis pendant la crise agricole à de vives contestations et à des critiques quant à la légitimité de son action, l'établissement public, accompagné par ses tutelles et les pouvoirs publics, doit désormais trouver les voies et moyens d'une meilleure acceptation de ses interventions. Pour ce faire, la commission a proposé dans son rapport d'information d'évaluation de cette loi¹, adopté le 25 septembre 2024, des évolutions et des préconisations qui permettront à l'OFB de se forger une légitimité nouvelle, afin d'accomplir ses missions dans l'esprit qui avait animé le législateur au moment de sa création.

a) Une loi désormais pleinement applicable, au terme d'un laborieux processus d'élaboration des textes réglementaires

Au 31 mars 2025, l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires à la bonne application de la loi ont été prises, **clôturant ainsi un cycle post-législatif dont la commission déplore la durée excessive**, qui a notamment perturbé l'identification de l'Office français de la biodiversité comme opérateur référent en matière de police de la chasse, ayant en outre la mission d'organiser l'examen du permis de chasser ainsi que de délivrer le permis de chasser.

À l'occasion du précédent bilan annuel d'application des lois², la commission avait **vivement déploré l'absence de publication du décret** fixant les modalités de constitution, de mise à jour et de consultation du fichier national du permis de chasser, en plaidant « *pour qu'il puisse être publié dans les meilleurs délais, afin de sécuriser la création du fichier et les données personnelles qu'il contiendra et de faciliter la mise en œuvre de la police administrative de la chasse, dans une logique de simplification et de facilitation des contrôles* ».

En se fondant sur ces délais manifestement excessifs, le Conseil d'État avait enjoint en novembre 2023 le Gouvernement « **de prendre ce décret dans un délai de six mois à compter de la notification de la présente décision, sous astreinte de 200 euros par jour de retard** ». Le Conseil d'État avait rappelé dans

¹ n° 777 (2023-2024)

² <https://www.senat.fr/rap/r23-624/r23-62420.html#toc1467>.

cette décision que « *l'exercice du pouvoir réglementaire comporte non seulement le droit, mais aussi l'obligation de prendre dans un délai raisonnable les mesures qu'implique nécessairement l'application de la loi, hors le cas où le respect des engagements internationaux de la France y ferait obstacle* ».

Cette décision avait conduit le Conseil d'État à **enjoindre à la Première ministre de l'époque de prendre ce décret dans un délai de six mois** à compter de la notification de celle-ci et, dans les circonstances de l'espèce, à prononcer à l'encontre de l'État, à défaut pour la Première ministre de justifier de l'édiction de ce décret dans le délai prescrit, une **astreinte de 200 euros par jour de retard jusqu'à la date à laquelle cette décision aura reçu exécution**.

Ce décret a finalement été publié le 4 septembre 2024¹, soit au terme d'un délai de trois mois et demi supérieur à celui fixé par la décision du Conseil d'État. Il énumère les **données à caractère personnel ayant vocation à figurer dans le traitement informatisé du fichier** et fixe les **modalités d'accès à ces données** pour les inspecteurs de l'environnement affectés à l'OFB et les agents de développement commissionnés et assermentés des fédérations départementales des chasseurs.

Le décret prévoit ainsi que le fichier national du permis de chasser est **opéré par l'Office français de la biodiversité et la fédération nationale des chasseurs** et qu'il est constitué à partir des données du fichier central des titres permanents du permis de chasser de l'OFB et des données du fichier central des validations et autorisations de chasser de la fédération nationale des chasseurs.

Ce fichier a pour finalité le **recueil des données personnelles relatives aux titulaires du permis de chasser, de l'autorisation de chasser et de validation du permis de chasser**, ainsi qu'à leurs éventuels accompagnateurs, de même que les données relatives aux événements affectant les permis et autorisations. Afin de sécuriser la saisie des données au sein du fichier, les opérations de collecte, de modification, de consultation, de communication, de transfert, d'interconnexion et de suppression des données et informations du traitement font l'objet d'un enregistrement comprenant l'identification de l'auteur, la date, l'heure et la nature de l'opération. La mise à jour des données s'effectue **quotidiennement**.

En ce qui concerne l'**astreinte journalière de 200 € prononcée par le Conseil d'État** afin d'obtenir l'exécution de sa décision si celle-ci n'était pas obtenue au terme d'un délai de six mois, le Secrétariat général du Gouvernement a indiqué à la commission que la section des études, de la prospective et de la coopération du Conseil d'État a, dans une note du 7 octobre 2024, pris acte du fait que la décision avait été exécutée à compter du 5 septembre 2024, au lendemain de la publication du décret. En

¹ Décret n° 2024-889 du 4 septembre 2024 relatif au fichier national du permis de chasser.

conséquence, le rapporteur public a conclu à l'absence de **nécessité de liquider l'astreinte**.

Deux mesures réglementaires sont également prévues par l'article 13 de la loi, à savoir la possibilité pour le ministre chargé de l'environnement de déterminer le nombre maximal de spécimens qu'un chasseur est autorisé à prélever pendant une période et sur un territoire déterminés, ainsi que la possibilité de déterminer le nombre maximal de spécimens des espèces soumises à gestion adaptative¹ à prélever annuellement. À ce jour, **ces dispositions réglementaires facultatives n'ont pas fait l'objet d'une mise en œuvre par le ministre chargé de l'environnement**.

b) Un établissement public dont la légitimité vacillante doit être restaurée à travers le rééquilibrage de ses missions et le repositionnement de ses interventions territoriales

(1) Des missions de police de l'environnement qui ont été vivement contestées pendant les mouvements de colère agricole

Ainsi que l'ont montré les récents travaux de la mission d'information sur l'évaluation de la loi portant création de l'OFB conduits par Jean Bacci² au nom de la commission, l'établissement public ayant vu le jour le 1^{er} janvier 2020 souffre d'un **déficit récurrent de légitimité**. Afin d'accroître son acceptabilité et l'efficacité de son action, la mission a formulé 29 recommandations **renforcer la dimension préventive de son action**, optimiser sa présence dans les territoires, se mettre à l'écoute des élus locaux et accompagner de façon plus régulière les acteurs, dans l'optique de **capitaliser les gains de proximité qui nourriront sa légitimité et l'acceptation de son rôle au titre de la police de l'environnement**.

Le rapporteur avait notamment plaidé pour que l'établissement poursuive sa quête de visibilité afin que l'ensemble de ses missions et interventions soient **mieux identifiées et acceptées, en nouant des liens plus étroits avec les élus locaux et les acteurs contrôlés** et opérant un **rééquilibrage entre les missions de prévention et les activités de répression**, pour une police de l'environnement mieux acceptée et plus apaisée.

Force est de constater que l'opérateur en charge de la chasse et de la biodiversité est vivement décrié : la **manière dont il s'acquitte des missions de police de l'environnement est sévèrement jugée** par une partie de la profession agricole, qui déplore une approche dogmatique, voire militante, du droit de l'environnement. La mission d'information a établi que l'OFB devait favoriser les démarches d'accompagnement des acteurs chaque fois que c'était

¹ Au sens de l'article L. 425-16 du code de l'environnement, la gestion adaptative des espèces 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.

² L'Office français de la biodiversité, un capitaine qui doit jouer plus collectif, [rapport d'information n° 777 \(2023-2024\)](#) présenté par Jean Bacci le 25 septembre 2024.

possible, afin de **renforcer la dimension préventive de son action**, optimiser sa présence dans les territoires, se mettre à l'écoute des élus locaux et accompagner de façon plus régulière les acteurs, dans l'optique de **capitaliser les gains de proximité qui nourriront sa légitimité et l'acceptation de son rôle au titre de la police de l'environnement**. Le rapporteur avait notamment plaidé pour que l'établissement poursuive sa quête de visibilité afin que l'ensemble de ses missions et interventions soient **mieux identifiées et acceptées**.

Le rapport d'information a notamment mis en lumière que l'OFB devait opérer un **rééquilibrage entre les dimensions préventive et répressive de ses missions** s'il ambitionne de devenir l'établissement de référence voulu par le législateur. Il est ressorti des auditions du rapporteur que l'établissement public gagnerait à poursuivre sa consolidation administrative, à mieux prendre en compte les « irritants » et les ressentis que suscitent certaines de ses interventions et à parfaire la **coordination de son action avec les services de l'État et les collectivités territoriales**.

Ce chemin de reconquête de sa légitimité repose bien plus sur des **évolutions et des améliorations internes à l'établissement** que sur des évolutions normatives. Le législateur a posé le cadre de son action et de ses grandes missions à l'article L. 131-9 du code de l'environnement, qu'il lui appartient désormais de mettre en œuvre : la mission n'avait d'ailleurs pas appelé à une modification de l'encadrement législatif de ses missions et interventions.

- (2) Un établissement public à conforter à droit constant, grâce à des mesures d'adaptation et des évolutions respectant l'esprit du législateur, ainsi que les avait esquissées la mission d'information sénatoriale

Si l'intervention du législateur ne se justifie pas, cela ne signifie pas pour autant que l'établissement ne doit pas être accompagné face aux défis qu'il doit relever. **Ses ministères de tutelle, les services déconcentrés, les élus locaux et le Parlement ont vocation à soutenir son action** et à lui permettre d'exercer ses missions dans des conditions propices à l'atteinte des indicateurs d'évaluation de son contrat d'objectifs et de performance (COP).

Parmi les 29 recommandations de la mission d'information précitée¹, **un grand nombre d'entre elles sont actuellement en cours d'élaboration et de mise en œuvre**, preuve s'il en était besoin de leur pertinence et de leur capacité à **apaiser les conflits entre l'établissement public et une partie de son écosystème** :

- la commission avait plaidé pour un **desserrement de la pression de contrôle** et un **rééquilibrage entre les dimensions préventive et répressive**

¹ La liste des recommandations du rapport d'information est consultable à l'adresse suivante : https://www.senat.fr/rap/r23-777/r23-777_mono.html#toc296.

de l'action de l'OFB, ce que vise la circulaire du Premier ministre du 4 novembre 2024 relative à la mise en place du contrôle unique dans les exploitations agricoles¹ qui instaurent un **objectif de contrôle unique** afin de « limiter la pression de contrôles sur place à une seule visite de contrôle annuelle sur l'exploitation agricole », dans le cadre de la mission inter-service agricole (MISA) présidée par le préfet ;

- la commission avait également préconisé de **proportionner la visibilité du port de l'arme à la dangerosité potentielle des situations de contrôle** : cette mesure a reçu application dans le cadre de la circulaire du 3 décembre 2024 sur les modalités de contrôle des installations agricoles², qui prévoit notamment que « le directeur de l'OFB mettra en place, de manière immédiate, le port d'arme discret par les agents de l'OFB en recourant en particulier à l'utilisation d'étuis "inside" » ;

- la commission avait recommandé de définir une **méthodologie transparente et objective des démarches de contrôle** par les inspecteurs de l'environnement de l'OFB, préoccupation à laquelle cherche à répondre la circulaire du 4 novembre précitée, qui dispose que « quelle que soit la réglementation concernée par la coordination des contrôles, un document présentant et expliquant la nature et les conséquences possibles des non-conformités relevées sur l'exploitation contrôlée sera remis à l'exploitant agricole dès que cela est possible à l'issue de chaque contrôle, et au plus tard sous un mois » et qui prévoit que les préfets de département établissent une « charte des contrôles en agriculture afin de partager les bonnes pratiques entre la profession agricole et les différents corps de contrôles » ;

- la commission avait appelé de ses vœux la **mise en œuvre, de façon ponctuelle et annoncée à l'avance, des contrôles pédagogiques sans verbalisation**, faculté qu'ouvre précisément la circulaire du 4 novembre 2024 : « dans le cadre de la mise en œuvre d'une nouvelle norme ou réglementation s'imposant à l'activité agricole [...], des contrôles à blanc, qui ne donnent pas lieu à rapport d'inspection, peuvent être organisés. Ces contrôles ont une finalité pédagogique de manière à s'assurer de la bonne information des exploitants et des acteurs du territoire, et à renforcer la compréhension comme l'acceptabilité de la nouvelle norme ou réglementation » ;

- consciente de l'incompréhension qui peut exister entre les contrôleurs et les contrôlés, la commission avait plaidé pour une **approche systémique et pluridisciplinaire de la formation initiale des agents de l'OFB et la formation continue qui met l'accent sur les enjeux socio-économiques** afin de mieux appréhender la complexité des interventions agricoles. La circulaire du 4 novembre précitée met en œuvre cette recommandation en prévoyant que les préfets de département « mettent en place des formations pour acculturer l'ensemble des corps de contrôle au monde agricole et à ses spécificités, et les sensibiliser aux différentes contraintes pesant sur les exploitations agricoles,

¹ <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45580>.

² <https://www.legifrance.gouv.fr/circulaire/id/45593>.

lorsque cela n'est pas déjà prévu dans le corpus de formation initiale et continue des contrôleurs ».

Outre ces mesures prises par voie de circulaire, se présentant sous la forme d'instruction administrative dictant aux agents publics la conduite à tenir pour la mise en œuvre ou le respect de dispositions législatives, les ministres de l'agriculture et de l'environnement ont également annoncé, le 17 avril 2025, un ensemble de **dix mesures pour apaiser les relations entre l'OFB et le monde agricole**. Parmi celles-ci, plusieurs sont directement inspirées des préconisations du rapport d'information de septembre 2024¹ :

- la commission avait plaidé pour la création d'une **inspection générale au sein de l'OFB** pour maîtriser les risques liés à l'exercice de l'activité de police de l'environnement et pouvoir **diligenter des enquêtes administratives pour les contrôles faisant l'objet de contestation** : à cette fin, les ministres ont annoncé *« la mise en place d'un guichet et d'une adresse électronique permettant de porter à connaissance des contrôles problématiques et d'une inspection générale au niveau national au sein de l'OFB pour enquêter sur ces interventions problématiques »* ;

- la commission avait en outre recommandé la **dépénalisation de certaines infractions environnementales** en vue d'établir une panoplie de sanctions administratives mieux proportionnées aux atteintes à l'environnement en fonction de leur gravité – dans la droite ligne de cette préconisation, les ministres ont promu le lancement *« d'une réflexion de revue des normes et échelles des peines afin d'adapter les réponses pénales aux enjeux tout en améliorant la lisibilité et la compréhension des normes concernées, sous l'égide du Premier ministre »* ;

- la commission avait élevé au rang de bonnes pratiques l'édition de **fiches pratiques et de guides méthodologiques** et le lancement de **campagnes d'information ciblées pour familiariser les acteurs avec les réglementations environnementales** de manière claire et accessible, ce que les ministres ont cherché à mettre en œuvre à travers la *« publication par l'OFB et les ministères de tutelle de fiches pratiques sur les sujets les plus irritants pour expliquer la réglementation et accompagner les agriculteurs »* et le lancement d'une *« large campagne de communication consacrée aux enjeux de la protection de l'environnement »* ;

- la commission avait également souhaité l'organisation, une fois par an, d'une **présentation par l'ensemble des services départementaux en charge de la police de l'environnement du bilan de leur activité annuelle et des priorités pour l'année à venir**, suivie d'un temps d'échange avec les agriculteurs, finalité que les ministres partagent en proposant de *« formaliser des échanges réguliers entre le réseau des chambres d'agriculture et l'OFB, aux*

¹ Le média Localtis a relevé que « nombre des mesures qu'elles ont présentées avaient été préconisées dans un rapport sénatorial de 2024 », <https://www.banquedesterritoires.fr/dix-mesures-pour-apaiser-les-relations-entre-lofb-et-les-agriculteurs>.

niveaux national, régional et départemental » et de généraliser « des formations des inspecteurs de l'environnement aux enjeux agricoles et des agents de développement des chambres d'agriculture aux enjeux de biodiversité », afin d'atteindre un **objectif de formation de la totalité des policiers de l'environnement d'ici 5 ans.**

À l'aune de ces mesures en cours de déploiement, la commission se félicite d'avoir **utilement contribué au débat public** en ayant imaginé des solutions pour sortir des situations de cristallisation des tensions et des réponses pour retisser les liens entre l'OFB et son écosystème. **L'importance de cette contribution s'appréhende notamment à travers l'excellent taux de reprise de ses recommandations,** qu'illustrent notamment les développements qui précèdent.

Le rapporteur de la mission d'information, Jean Bacci, a néanmoins déploré en commission, lors de l'examen du bilan annuel de l'application des lois, que **le Gouvernement n'ait pas eu la courtoisie d'attribuer la paternité de certaines mesures aux travaux du Sénat.** Il n'eût pas été inopportun en effet de rappeler la contribution de la commission au travail approfondi d'analyse et de critique, au sens littéraire du terme, des modalités d'intervention territoriale de l'OFB et l'esquisse de pistes permettant à l'établissement d'inscrire ses actions dans un contexte plus serein et mieux anticipé par les acteurs...

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

La loi du 22 août 2021, dite « Climat et résilience », n'est malheureusement pas pleinement applicable quatre ans après sa promulgation, en dépit de l'urgence climatique (taux d'application de 74 %).

La mise en œuvre d'un volet emblématique de cette loi, le déploiement des zones à faibles émissions, nécessite encore des adaptations, pour assurer l'acceptabilité sociale du dispositif.

L'application du volet relatif à l'économie circulaire de ce texte est à ce stade incomplète : l'affichage environnemental n'est toujours pas effectif et encore moins obligatoire, tandis que les interdictions ciblées de publicité restent inapplicables, en raison d'obstacles juridiques identifiés.

a) Une application encore incomplète d'une loi pourtant promulguée il y a près de quatre ans

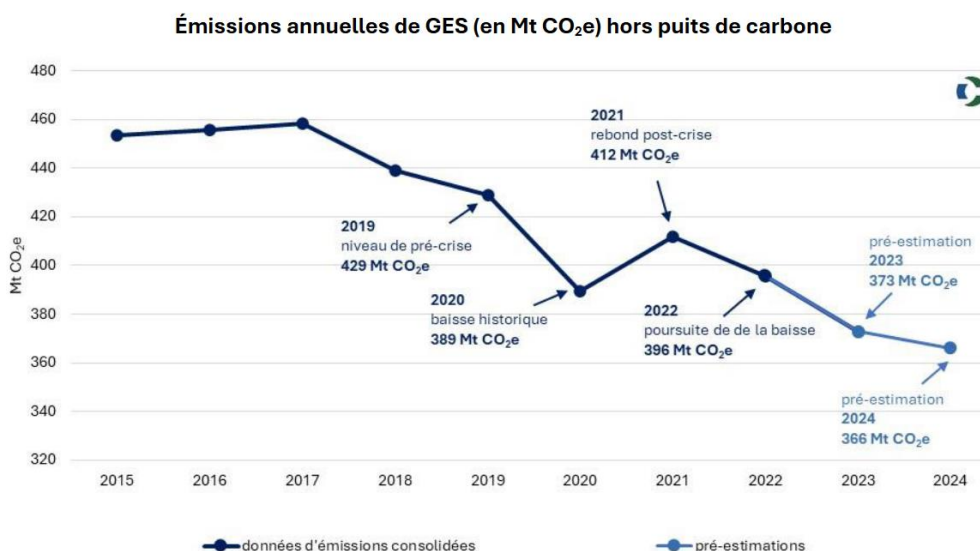
Près de quatre ans après sa promulgation, la loi « Climat et résilience » du 22 août 2021 affiche un **taux d'application de 74 %**. Sur les 141 mesures attendues, **37 manquent encore à l'appel.**

Compte tenu de l'urgence climatique et de la nécessité de réduire fortement nos émissions de gaz à effet de serre d'ici la fin de la décennie, la

commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, saisie au fond de l'examen de ce texte, **ne peut que déplorer les retards pris dans l'application de cette loi.**

b) *Malgré la poursuite de la trajectoire de diminution des émissions, des incertitudes concernant l'impact du cadre législatif et la capacité à atteindre les objectifs climatiques pour 2030*

Selon les chiffres provisoires du Centre interprofessionnel technique d'études de la pollution atmosphérique (Citepa), les **émissions de gaz à effet de serre de la France ont baissé de 1,8 % en 2024** par rapport à 2023, pour atteindre 366 millions de tonnes équivalent CO₂ (Mt CO₂e), soit le plus bas niveau depuis 1990.



Source : Citepa

Les émissions pour l'année 2024 poursuivent donc leur réduction. La pente est toutefois moins forte qu'en 2023, où les **émissions de gaz à effet de serre avaient diminué de 5,8 % par rapport à l'année 2022.**

Le **budget carbone** pour 2024, tel qu'établi par la stratégie nationale bas-carbone (SNBC 2), serait ainsi atteint au regard de la cible annuelle indicative pour 2024, fixée à 382 Mt CO₂e.

La SNBC 2 a toutefois été établie afin d'atteindre l'objectif européen de réduction d'émissions de gaz à effet de serre de 40 % en 2030 par rapport à 1990, qui a depuis été rehaussé par la loi européenne sur le climat de 2021¹. Afin de respecter les engagements de l'accord de Paris de 2015, conclu dans le cadre de la COP 21, l'Union européenne a ainsi fixé un **objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre de 55 % d'ici 2030.**

¹ Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le Règlement (UE) 2018/842 relatif aux réductions annuelles contraignantes des émissions de gaz à effet de serre par les États membres de 2021 à 2030 contribuant à l'action pour le climat afin de respecter les engagements pris dans le cadre de l'accord de Paris.

Afin d'adapter la trajectoire française à ce nouvel objectif, **une mise à jour de la SNBC est en cours**. Le projet de troisième SNBC – en cours de consultation – prévoit ainsi sur la période 2024-2028 un budget carbone moyen de 333 Mt CO₂e avec, pour 2024, une cible indicative de 363 Mt CO₂e.

Le niveau des émissions 2024 permet quasiment d'atteindre le niveau indicatif de 2023. Une **nouvelle accélération est toutefois nécessaire**, pour respecter le budget carbone sur l'ensemble de la période 2024-2028.

Le rôle joué sur cette diminution des émissions de gaz à effet de serre par les politiques publiques, notamment par les dispositions de la loi « Climat et résilience », semble toutefois **particulièrement difficile à évaluer**, comme l'a d'ailleurs constaté la Cour des comptes, chargée d'une mission de suivi annuel du texte par son article 298, dans son rapport annuel du 15 mars 2024¹.

c) *Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) : des adaptations nécessaires pour améliorer l'acceptabilité sociale du dispositif*

L'article 119 de la loi « Climat et résilience » prévoit une **accélération** et un **renforcement** du **déploiement des zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m)**, à travers notamment :

- 1) **l'obligation de création d'une ZFE-m avant le 31 décembre 2024** dans toutes les **agglomérations de plus de 150 000 habitants** situées sur le territoire métropolitain ;
- 2) **l'obligation, pour les ZFE-m créées en application de la loi d'orientation des mobilités (LOM)**², et lorsque les **normes de qualité de l'air ne sont pas respectées de manière régulière, de mettre en œuvre le schéma d'interdiction de circulation des véhicules automobiles à quatre roues de moins de 3,5 tonnes** suivants :
 - les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 5** », au plus tard le **1^{er} janvier 2023** ;
 - les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 4** » au plus tard le **1^{er} janvier 2024** ;

¹ « (...) Les conditions ne sont pas réunies pour que la Cour puisse réaliser l'évaluation annuelle mentionnée dans l'article 298 : – les indicateurs figurant dans l'étude d'impact de la loi, ne suffisent pas en l'état à une véritable évaluation de l'ensemble des mesures de la loi ; en outre, ils sont actuellement suivis de manière dispersée et les données nécessaires ne font pas à ce stade l'objet d'une gestion suffisamment robuste pour en permettre l'exploitation, d'autant plus que le déploiement territorial des dispositifs conditionnant la production de données, est encore peu avancé ; – le périmètre de la loi, et donc des mesures à évaluer, représente un autre frein majeur. Sans compter les dispositifs d'application directe, cette loi nécessite plus d'une centaine de textes d'application, avec une mise en place et des effets mesurables jusqu'en 2050. », p. 10.

² Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 sd'orientation des mobilités.

- les véhicules relevant de la catégorie « **Crit'air 3** » au plus tard le **1^{er} janvier 2025**.

Lors de l'examen du projet de loi, la commission avait alerté sur les **risques d'un déploiement trop brutal des ZFE-m**, par la voix de son rapporteur, Philippe Tabarot. Plus récemment, elle a adopté un rapport d'information « Zones à faibles émissions mobilité (ZFE-m) en juin 2023 : sortir de l'impasse »¹, avec pour rapporteur Philippe Tabarot, qui a mis en avant les difficultés d'acceptation sociale majeures que pose le déploiement des ZFE-m, partout où elles sont instaurées.

S'agissant des ZFE-m qui étaient soumises à l'obligation de mettre en place le **schéma d'interdiction de circulation des véhicules Crit'air 5 à Crit'air 3 au 1^{er} janvier 2025**, le rapport d'information a constaté les **difficultés majeures** rencontrées par les agglomérations concernées. Alors que ces interdictions de circulation sont susceptibles de concerner **13 millions de véhicules du parc national**, le **soutien de l'État** est encore loin d'être à la hauteur des enjeux. L'**expérimentation d'un prêt à taux zéro « ZFE-m »**, créé à l'initiative de la commission à l'article 107 de la loi « Climat et résilience », au bénéfice des personnes physiques et morales domiciliées dans ou à proximité d'une commune ayant mis en place une zone à faibles émissions mobilité rendue obligatoire en application de la LOM et dont les normes de qualité de l'air ne sont pas respectées au 1^{er} janvier 2023, **peine encore à être déployée**. Si la **durée** de l'expérimentation a été **prolongée de deux à trois ans** par la loi de finances pour 2024², la publication des dernières mesures d'application en juin 2023³, soit plus de six mois après la date prévue de début de l'expérimentation, a considérablement retardé la mise en œuvre du dispositif. D'après les informations recueillies dans le cadre des travaux préparatoires à l'avis « transports routiers » sur le projet de loi de finances pour 2025, aucun établissement bancaire ne s'est engagé dans le dispositif, les volumes d'affaires potentiels étant jugés trop faibles au regard des délais et des coûts de sa mise en place opérationnelle⁴. La commission regrette ce bilan et estime que l'institution d'une garantie de l'État sur ces prêts – comme elle l'avait proposé dans le cadre de l'examen de la loi « Climat et résilience » ainsi que dans son rapport d'information de 2023 sur les ZFE-m – aurait sans doute

¹ [Rapport d'information](#) n° 738 (2022-2023), déposé le 14 juin 2023.

² Article 41 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

³ Arrêté du 12 juin 2023 portant approbation de la convention-type conclue entre l'établissement de crédit ou la société de financement et la société de gestion mentionnée au premier alinéa du VII de l'article 107 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets pour la distribution des prêts ne portant pas intérêt destinés à financer l'acquisition d'un véhicule dont les émissions de dioxyde de carbone sont inférieures ou égales à 50 grammes par kilomètre ou la transformation d'un véhicule léger à motorisation thermique en véhicule à motorisation électrique, dénommés « prêt à taux zéro mobilité ».

⁴ Source : réponses de la DGECC au questionnaire écrit du rapporteur pour avis des crédits relatifs aux transports routiers, Olivier Jacquin.

été de nature à encourager le recours au dispositif par les établissements bancaires.

Lors du **comité ministériel sur la qualité de l'air en ville** du 20 mars 2024, le ministère de la transition écologique et de la cohésion des territoires avait annoncé que les villes de **Marseille, Rouen et Strasbourg** n'étaient plus soumises à l'obligation de mise en place d'un schéma d'interdictions de circulation, puisqu'elles n'étaient **plus en dépassement régulier des normes de qualité de l'air en 2023**. **Paris et Lyon** restaient, quant à elles, soumises au dispositif ZFE s'appliquant aux agglomérations dépassant régulièrement les seuils limites.

Si la commission avait salué **l'amélioration de la qualité de l'air** dans ces villes, **elle estime que ces attermoissements du Gouvernement ne favorisent pas la lisibilité du dispositif**.

En outre, les collectivités territoriales, de même que les usagers (particuliers comme professionnels) alertent toujours sur le **manque d'accompagnement de l'État** dans la mise en œuvre des ZFE-m, notamment pour renforcer l'offre de transport collectif ou accélérer le verdissement du parc automobile. En juin 2024, la **métropole de Grenoble** a d'ailleurs annoncé qu'elle **repoussait de trois ans l'interdiction des véhicules utilitaires légers (VUL) et poids lourds classés Crit'air 2**, dont elle avait prévu l'entrée en vigueur dès juillet 2025, « *par pragmatisme* », compte tenu de **l'insuffisance d'une offre de véhicules peu polluants accessible financièrement** et répondant aux **besoins des usagers**, notamment en termes d'**autonomie**.

Lors de l'examen du **projet de loi sur la simplification économique**, la commission spéciale de l'Assemblée nationale a adopté, contre l'avis du Gouvernement, un **amendement** – déposé à l'identique notamment par la Droite républicaine et le Rassemblement national – visant à **supprimer les ZFE-m** : les arguments mis en avant résident dans le **risque d'accroître des inégalités sociales, en l'absence de solutions alternatives viables et abordables au véhicule thermique**.

Le Gouvernement a déposé un amendement en vue de l'examen du texte en séance publique, visant à rétablir le dispositif, avec des adaptations. Les modifications proposées visent à :

- cibler l'obligation d'instauration des ZFE-m sur **les seules agglomérations en dépassement régulier des seuils réglementaires de qualité de l'air** (actuellement Paris et Lyon), en supprimant l'obligation pour les agglomérations de plus de 150 000 habitants de mettre en place ce dispositif ;

- prévoir, pour les agglomérations, la possibilité de mettre en place des « **Pass ZFE-m** » (autorisant un nombre limité de jours de circulation pour raisons sociales, économiques ou techniques) ainsi qu'une **période d'adaptation jusqu'au 31 décembre 2026**, pendant laquelle les contrôles pourraient n'être que **pédagogiques** ;

- permettre d'adapter le **périmètre des ZFE-m** aux réalités locales en ouvrant la possibilité pour les agglomérations de moduler la configuration de leur ZFE pour garantir son efficacité et son acceptabilité.

Cet amendement n'a pas encore été examiné en séance publique.

En complément, le Gouvernement a lancé au début du mois de mai un « Roquelaure de la qualité de l'air », afin de poser les bases « *d'un dispositif renouvelé* », à la hauteur du double objectif d'efficacité sanitaire et de justice sociale ». Cet événement doit prendre la forme d'un temps de dialogue avec les collectivités territoriales, les associations, les acteurs économiques et les usagers, afin de réfléchir à une stratégie nationale plus cohérente, lisible, et équitable.

Si la commission est consciente des risques de fractures sociale et territoriale qu'engendre la mise en œuvre des ZFE-m en l'absence d'un accompagnement suffisant, sur lequel elle alerte le Gouvernement d'ailleurs depuis plusieurs années, elle souligne les conséquences dommageables qu'aurait une **suppression pure et simple** du dispositif pour la **santé publique** : la pollution de l'air a en effet causé, entre 2016 et 2019, le décès de 40 000 personnes par an en France.

Elle relève en outre le **coût** qu'une telle suppression pourrait engendrer pour les **finances publiques** : en effet, selon des informations issues d'une note de la Direction générale du Trésor et publiées par Contexte en avril dernier, la suppression des ZFE-m pourrait coûter à la France 3,3 Mds € de subventions européennes dont le versement était prévu en 2025 dans le cadre du plan de relance européen. La suppression de cette mesure exposerait en outre la France à un risque de recouvrement des subventions déjà perçues pour un montant pouvant aller jusqu'à 1 Md€, ces aides étant conditionnées à certains engagements (notamment, la réalisation d'études préalables à la mise en place de ZFE dans 18 agglomérations).

Aussi, **elle salue la volonté du Gouvernement de maintenir le dispositif, tout en l'assouplissant, de manière à tenir compte des spécificités des territoires et des besoins des usagers les plus modestes**. En complément, une réflexion doit être menée pour accompagner plus efficacement les usagers dans l'acquisition de véhicules propres, dans le contexte de finances publiques dégradées que connaît la France aujourd'hui.

d) Affichage environnemental pour les produits textiles : une application prochaine, qui reste à ce stade facultative

L'article 2 de la loi « Climat et résilience » prévoit un affichage environnemental afin **d'informer le consommateur sur les impacts environnementaux** de certains biens et services et certaines catégories de biens et services ainsi que **sur le respect de critères sociaux**. À cette fin, elle a mis en place des **expérimentations** d'une durée maximale de cinq ans pour « évaluer les différentes méthodologies de calcul des impacts environnementaux et

modalités d’affichage »¹ et construire ainsi des dispositifs fonctionnels et pertinents. Le même article 2 prévoit, à l’article L. 541-9-12 du code de l’environnement, que cet affichage est rendu obligatoire pour des catégories de biens et de services fixées par décret.

L’application de cette obligation reste encore, près de 5 ans après son entrée en vigueur, balbutiante.

Dans le domaine du textile, les **textes réglementaires relatifs à l’affichage environnemental** sont toujours en cours d’élaboration. En novembre et décembre 2024, un projet de décret relatif aux modalités de calcul et de communication du coût environnemental des produits textiles et un projet d’arrêté relatif à la signalétique et à la méthodologie de calcul du coût environnemental des produits textiles ont ainsi fait l’objet d’une consultation publique².

À l’issue de la consultation, ces textes ont ensuite été **notifiés à la Commission européenne** le 13 février 2025, conformément à la directive 2015/1535 relative à la transparence du marché unique³. Un retour de la Commission est attendu sous trois mois. Les textes seront ensuite présentés au Conseil d’État avant une adoption qui pourrait arriver d’ici l’été, selon le Commissariat général au développement durable (CGDD). Ces textes, qui encadrent l’affichage volontaire du coût environnemental des vêtements, entreraient en vigueur sans délai.

Il n’y a aujourd’hui toutefois pas de calendrier annoncé pour la mise en place d’un affichage environnemental obligatoire, tel que le prévoit toutefois l’article L. 541-9-12 du code de l’environnement⁴.

La commission salue l’élaboration d’un cadre réglementaire pour permettre l’entrée en vigueur de l’affichage environnemental pour les produits textiles, qui permet de mettre en œuvre cette disposition législative essentielle pour assurer l’information du consommateur. Elle regrette toutefois que l’obligation d’affichage, pourtant prévue par le législateur, ne soit à ce stade pas envisagée.

e) Interdiction de la publicité : une mise en œuvre limitée par les risques juridiques identifiés

L’**article 7 de la loi « Climat et résilience » de 2021** a instauré des interdictions de publicité ciblées, motivées par un motif d’intérêt général, la protection de l’environnement.

¹ Article 2 de la loi dite « Climat et résilience » de 2021.

² Source : CGDD.

³ La directive 2015/1535 relative à la transparence du marché unique fixe une obligation de notification pour certaines normes nationales ayant un impact sur le marché intérieur : l’État membre notifie à la Commission européenne le projet de norme, pour permettre à la Commission européenne ou aux autres États membres de s’y opposer.

⁴ Source : CGDD.

D'une part, la publicité relative à la commercialisation ou faisant la **promotion des énergies fossiles** est interdite (article L. 229-61 du code de l'environnement) à compter du 1^{er} janvier 2028.

D'autre part, la publicité relative à la vente ou faisant la **promotion de l'achat des voitures particulières neuves** de type véhicules utilitaires sport (communément appelés en anglais « *sport utility vehicle* » et abrégés SUV) est également interdite (article L. 229-62 du code de l'environnement).

Ces interdictions ne sont toutefois à ce stade pas entrées en vigueur, en l'absence de publication des décrets en Conseil d'État en précisant les modalités d'application.

Le **projet de décret relatif à l'interdiction de la publicité dans les énergies fossiles**, qui fixait la liste des énergies fossiles concernées et les règles applicables aux énergies renouvelables incorporées aux énergies fossiles, a fait l'objet d'une consultation publique du 25 février au 18 mars 2022. Dans son avis sur le projet de décret, le Conseil d'État a « *incité le Gouvernement à compléter la loi, en précisant le champ et les modalités de l'interdiction de la publicité et en veillant à la proportionnalité d'une telle interdiction* »¹. L'avis du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi avait déjà recommandé de ne pas retenir l'interdiction des énergies fossiles ; considérant que le « *caractère peu fréquent de ces publicités directes et l'absence de référence à des modes de consommation ne permettent pas de considérer cette mesure d'interdiction comme adaptée et proportionnée à l'objectif poursuivi, qui est de diminuer la consommation des produits les plus fortement émetteurs de gaz à effet de serre* »².

La commission prend acte de ces difficultés juridiques, et invite le Gouvernement à ne plus proposer de nouvelles interdictions de la publicité fondées sur la protection de l'environnement avant d'assurer l'application des interdictions prévues et non appliquées.

¹ Source : CGDD.

² [Avis n° 401933 du Conseil d'État sur un projet de loi portant lutte contre le dérèglement climatique et ses effets.](#)

3. Loi n° 2021- 1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France

Près de quatre ans après la promulgation de la loi visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique, loi d’initiative sénatoriale, seule la moitié des décrets d’application réglementaire a été prise (trois sur six).

Ces mesures d’application sont relatives à un sujet dont l’importance est croissante : l’empreinte environnementale des centres de données ou datacenters. Au vu des indicateurs mesurant l’empreinte environnementale de ces centres, il apparaît nécessaire d’encadrer leur progression inquiétante, d’autant plus dans la perspective de la réunion à venir de la commission mixte paritaire sur le projet de loi de simplification de la vie économique en cours d’examen, lequel prévoit, entre autres dispositifs, de favoriser l’implantation en France de nombreux datacenters d’envergure.

Issue d’une initiative sénatoriale, la loi n° 2021-1485 du 15 novembre 2021 visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique en France – dite **loi « Reen »** reprend des propositions formulées pour une transition numérique écologique par la mission d’information de la commission de l’aménagement du territoire et du développement durable.

La loi « Reen » constitue un premier jalon visant à réduire l’empreinte environnementale du numérique dans notre pays.

Elle comporte de **nombreux dispositifs d’application directe**, et se caractérise donc par un **faible nombre de mesures d’application attendues** (six décrets d’application sur 36 articles).

Au 31 mars 2025, trois décrets¹ ont été publiés, portant le taux d’application du texte à 50 %.

Toutefois trois mesures d’application restantes, relatives à la régulation de la consommation énergétique des opérateurs et des centres de données (datacenters), sont malheureusement toujours attendues.

a) Une proposition sénatoriale vidée de sa substance en ce qui concerne la consommation énergétique des opérateurs

L’article 23 de la proposition de loi sénatoriale visait à ce que les opérateurs souscrivent à des engagements pluriannuels contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre et des consommations énergétiques auprès de l’Arcep. L’Assemblée nationale, sur amendement du Gouvernement, **a supprimé les engagements pluriannuels contraignants**, au

¹ En application de l’article 16 : décret n° 2023-266 du 12 avril 2023 fixant les objectifs et modalités de réemploi et de réutilisation des matériels informatiques réformés par l’État et les collectivités territoriales. En application de l’article 30 : décret n° 2023-4 du 4 janvier 2023 relatif aux modalités d’information du maire concernant le partage de sites ou de pylônes hébergeant des installations radioélectriques. En application de l’article 35 : décret n° 2022-1084 du 29 juillet 2022 relatif à l’élaboration d’une stratégie numérique responsable par les communes de plus de 50000 habitants et les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de plus de 50000 habitants.

profit d'une publication obligatoire d'indicateurs environnementaux. Si les députés ont conservé, en séance publique, l'apport sénatorial concernant l'articulation du dispositif avec les objectifs fixés par la stratégie nationale de développement à faible intensité de carbone, il a été prévu que soient précisés par décret le contenu et les modalités d'application de l'obligation.

Toutefois, **le décret prévu par l'article 29 de la loi « Reen », codifié à l'article L. 33-16 du Code des postes et des communications électroniques, n'a jamais été pris.**

Cette mesure est devenue redondante avec l'article 1^{er} de la loi n 2021-1755 du 23 décembre 2021 visant à renforcer la régulation environnementale du numérique par l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep). Cette disposition lui a donné la possibilité de collecter des données environnementales auprès des opérateurs de communications électroniques, mais également auprès des fournisseurs de services de communication au public en ligne, des opérateurs de centres de données, des fabricants d'équipements terminaux, des équipementiers de réseaux et des fournisseurs de systèmes d'exploitation.

La commission regrette que la mesure, même amendée par le Gouvernement avec une ambition revue à la baisse, ne soit toujours pas applicable quatre ans après. **Elle salue toutefois la publication annuelle de cette enquête de l'Arcep « Pour un numérique soutenable »**, utile pour alimenter le débat public sur l'enjeu majeur de l'empreinte environnementale du numérique.

b) La question toujours en suspens de la consommation énergétique des centres de données (datacenters)

Selon la dernière version de l'enquête annuelle de l'Arcep, la consommation énergétique des *datacenters* est sur une trajectoire fortement ascendante, avec 8 % d'augmentation sur l'année 2023 (les dernières données disponibles).

En application de l'article 28¹, deux décrets doivent préciser les **modalités de mise en œuvre de l'éco-conditionnalité de l'avantage fiscal attribué aux centres de données en matière d'électricité** :

- un décret doit ainsi déterminer un **indicateur chiffré** sur un **horizon pluriannuel** en matière d'**efficacité dans l'utilisation de la puissance** que doivent respecter les centres de données ;

- un décret doit également fixer un indicateur chiffré, sur un horizon pluriannuel, en matière de **limitation d'utilisation de l'eau à des fins de refroidissement**.

¹ Aujourd'hui codifié aux 6° et 7° de l'article L. 312-70 du code des impositions sur les biens et services.

Les données collectées par l'Arcep dans son enquête annuelle « Pour un numérique soutenable montrent qu'il est essentiel d'inciter les centres de données à réduire leur consommation d'électricité et l'eau : ainsi, la progression des émissions carbonées de ces installations augmente de 10 % chaque année ; il en va de même pour leur consommation d'énergie ; quant à leur consommation d'eau, elle augmente de 20 % chaque année. Dans un contexte de crise énergétique et de crise de l'eau, qui risquent de s'aggraver dans les années à venir compte tenu du dérèglement climatique, il est indispensable que chaque secteur mène des efforts rapides afin de préserver les ressources en eau et tendre vers plus de sobriété énergétique.

La commission appelle donc une nouvelle année de suite à la publication rapide de ces décrets, qui inciteront les centres de données à rationaliser leur consommation d'énergie et d'eau ; et ce, d'autant plus dans la perspective prochaine d'une nouvelle lecture au Sénat du projet de loi n° 550 (2023-2024) de simplification de la vie économique, dont l'article 15 vise à faciliter l'implantation en France de *datacenters* d'envergure.

4. Loi n° 2023- 175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables

L'application de la loi relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables du 10 mars 2023 reste encore décevante compte tenu des ambitions affichées par le Gouvernement dans le contexte actuel d'urgence climatique.

Le volet relatif à la planification commence juste à se déployer et le Gouvernement doit amplifier son pilotage dans les meilleurs délais pour permettre aux communes de s'approprier un dispositif souhaité par le Sénat et préparer leur avenir énergétique dans de bonnes conditions.

a) Une mise en œuvre trop lente au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables

Plus de deux ans après sa promulgation, la loi relative à la production d'énergies renouvelables¹ affiche un taux d'application décevant de seulement 58 % (32 mesures prises sur les 55 prévues).

Ce chiffre interpelle au regard de l'urgence à déployer les énergies renouvelables, indispensables au futur climatique et énergétique de la France, y compris dans une trajectoire de relance ambitieuse du nucléaire.

Cette urgence avait d'ailleurs justifié des délais d'examen particulièrement resserrés et une mobilisation importante du Parlement, au premier chef la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, saisie au fond, qui avait largement amélioré et complété le texte du Gouvernement.

¹ La procédure accélérée avait d'ailleurs été engagée par le Gouvernement le 26 septembre 2022.

La commission appelle donc l'exécutif à réagir urgemment, pour donner à cette loi l'envergure qu'avait souhaité lui donner le législateur.

b) *La difficile mise en œuvre du volet planification*

L'article 15 de la loi « Aper » de 2023¹ a créé, à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat² et de son rapporteur, Didier Mandelli, des zones d'accélération des énergies renouvelables terrestres, codifiées à l'article L. 141-5-3 du code de l'énergie.

L'objectif de ce dispositif était de combler le déficit de planification et de concertation autour de la politique de développement des énergies renouvelables, en mettant en œuvre une **planification globale et ascendante**, dans laquelle le **maire joue un rôle central**.

Des **mécanismes financiers incitatifs** peuvent être introduits pour encourager les développeurs à se diriger vers ces zones préférentielles :

- des bonus dans les appels d'offres pour les projets se développant sur ces zones ;
- une modulation tarifaire afin de prendre en compte le productible pouvant être plus faible sur ces zones.

Ces zones d'accélération **ne peuvent être fixées sans l'avis conforme des communes**. Mais celles-ci ne sont pas des **zones exclusives** : en d'autres termes, le texte ne prévoit pas de « droit de veto » « projet par projet » des élus en dehors de ces zones. Pour les projets développés hors de ces zones, un comité de projet est néanmoins rendu obligatoire par l'article 16 de la loi « Aper » de 2023.

**Processus de définition des zones d'accélération
pour les maires aux termes de la loi**

1. Les maires reçoivent des cartes de potentiels transmises par l'État dans un délai de deux mois suivants la promulgation de la loi (soit, mai 2023).

2. Le maire et son conseil disposent alors de six mois (soit, jusqu'à décembre 2023) pour définir des zones d'accélération, après concertation du public et tenue d'un débat au sein de l'EPCI sur la cohérence des zones identifiées avec le projet du territoire.

3. En cas d'insuffisance des potentiels recensés dans les zones d'accélération, l'État peut redemander une réflexion plus ambitieuse trois mois après la transmission des cartographies par les communes. La commune dispose alors de trois mois pour réexaminer ses zonages et le cas échéant les modifier. Cette modification potentielle doit faire l'objet d'une nouvelle délibération du conseil municipal.

4. Une fois actées, les zones sont arrêtées par le préfet avec avis conforme des communes et, à l'initiative des collectivités, intégrées dans les documents d'urbanisme.

¹ [Dossier législatif - Rapport - Essentiel.](#)

² Amendement [COM-241](#) de Didier Mandelli, rapporteur.

La mise en œuvre des zones accélération des énergies renouvelables **a pris du retard**, en raison, d'une part, d'un défaut d'accompagnement des services de l'État, qui ont tardivement transmis aux élus les documents nécessaires à cet exercice de planification et, d'autre part, de l'absence de programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE), qui a privé les élus d'une boussole pour orienter leurs choix¹.

Ainsi, selon les chiffres transmis par l'Institut national de l'information géographique et forestière (IGN) en **avril 2025, environ 12 000 communes**, soit seulement **35 % des communes**, ont aujourd'hui saisi des zones d'accélération sur le portail cartographique.

Ce retard pourrait s'expliquer par le manque d'ingénierie et d'accompagnement des élus lors des premiers mois d'application du texte. Comme le prévoyait la loi, un outil cartographique a certes été mis à disposition des communes et des EPCI en mai 2023 : le portail, développé par l'IGN et le Cerema, dresse un état des lieux des potentiels des territoires par filière et permet d'améliorer l'accès à l'information. **Mais des versions complètes de ce logiciel, intégrant de nouvelles fonctionnalités, n'ont été mises en ligne qu'en décembre 2023 et mars 2024**, soit sept et dix mois après le délai pourtant prévu par le législateur.

Surtout, **l'absence de planification énergétique nationale** a privé les élus d'une **boussole** pour orienter leurs choix : la troisième programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) — devant fixer les orientations de la politique nationale de 2024 à 2033 — n'a toujours pas été publiée, alors qu'elle devait fixer le cap énergétique du pays dès 2024. Faute de cibles nationales, les objectifs régionaux de développement des énergies renouvelables n'ont pu être élaborés et les comités régionaux de l'énergie, qui rassemblent une grande partie des acteurs locaux concernés, n'ont pu formuler de propositions d'objectifs, comme le prévoyait pourtant l'article 83 de la loi « Climat et résilience »².

Le Gouvernement devra donc rapidement corriger le tir, pour permettre aux territoires de préparer leur avenir énergétique en connaissance de cause.

¹ Le respect des objectifs européens définis impose ainsi à la fois de mettre à jour notre programmation pluriannuelle de l'énergie et de la décliner ensuite en mesures concrètes, efficaces et opérationnelles. Les gouvernements précédents ont malheureusement privilégié une chronologie manquant de cohérence, en inversant ces deux étapes pourtant logiques. Avant d'avoir fixé le cap de la programmation pluriannuelle de l'énergie l'exécutif a, en effet, soumis au Parlement des dispositions sectorielles dans les domaines des énergies renouvelables et de la relance du nucléaire, sans porter de vision d'ensemble. Pragmatique, le législateur n'a eu d'autre choix que d'examiner les propositions qui lui étaient soumises, tout en regrettant la méthode.

² Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

c) Obligation de couverture des parcs de stationnement en ombrière photovoltaïque : un texte d'application attendu

L'article 40 de la loi « Aper » de 2023 prévoit des obligations s'imposant aux **aires de stationnement existantes** pour accélérer le déploiement de l'énergie photovoltaïque tout en limitant l'artificialisation des sols. Les aires de stationnement de plus de 1 500 m² doivent ainsi être équipées sur au moins la moitié de leur superficie d'ombrières photovoltaïques.

Lorsque le parc de stationnement extérieur est géré en **concession ou en délégation de service public**, l'obligation s'applique :

- au 1^{er} juillet 2026 si la conclusion ou le renouvellement de la concession ou de la délégation intervient avant cette date ;

- au 1^{er} juillet 2028, si la conclusion ou le renouvellement intervient après cette date.

Lorsque le parc de stationnement extérieur n'est pas géré en concession ou en délégation de service public, l'obligation s'applique :

- au 1^{er} juillet 2026, pour les parcs dont la superficie est égale ou supérieure à 10 000 m² ;

- au 1^{er} juillet 2028 pour ceux dont la superficie est inférieure à 10 000 m².

Le **décret n° 2024-1023 du 13 novembre 2024** portant application de l'article 40 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables rend pleinement applicable cette obligation, en fixant les modalités d'application. Il donne ainsi la définition de la **superficie d'un parc de stationnement** sur laquelle porte cette obligation, il définit les **critères relatifs aux exonérations prévues par la loi** et précise les **conditions d'application des sanctions** en cas de manquement aux obligations.

La commission se félicite de l'adoption de ce texte d'application, qui permet aux assujettis de disposer suffisamment en amont de l'ensemble des informations nécessaires à la pleine application de l'obligation, cruciale pour assurer un déploiement équilibré du solaire photovoltaïque.

5. Loi n° 2023- 580 du 10 juillet 2023 visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie

La loi visant à renforcer la prévention et la lutte contre l'intensification et l'extension du risque incendie met en œuvre les préconisations du rapport d'information n° 856 (2021 - 2022) des rapporteurs Jean Bacci, Pascal Martin, Anne-Catherine Loisier et Olivier Rietmann intitulé « Feux de forêt et végétation : prévenir l'embrasement » adopté en août 2022.

Ce texte comprenait 62 articles, dont 49 d'application directe. Sur les 15 mesures d'application prévues par la loi, 12 ont été prises, ce qui constitue une amélioration par rapport à l'an passé, avec la prise de 3 nouvelles mesures réglementaires.

L'application des lois est aujourd'hui globalement satisfaisante. La commission demeurera néanmoins vigilante à la publication, dans les plus brefs délais, du décret permettant l'application effective des contrats de mise en valeur agricole. Il importe en effet que l'action du Gouvernement soit cohérente avec les annonces faites dans le cadre de la publication du plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc 3).

En dépit d'une mise en garde formulée à l'occasion du bilan de l'application des lois pour 2024, la commission de l'aménagement du territoire et du développement constate avec regret qu'une des mesures phares du texte n'a toujours pas été prise. L'article 41 portant sur les contrats de mise en valeur agricole semble souffrir d'une pesanteur forte ne permettant pas l'instauration de la mesure en temps utile.

En revanche, la commission se félicite de l'adoption récente, le 2 mai dernier, d'un décret permettant l'application de l'article 59 du texte.

a) L'article 41 du texte : le contrat de mise en valeur agricole, un dispositif nécessaire à une appréhension globale du risque incendie

Dans le cadre d'une opération de défrichement visant à favoriser la défense de la forêt contre les incendies (DFCI), le Parlement a souhaité la mise en place d'un contrat de mise en valeur agricole ou pastorale, conclu avec l'autorité compétente de l'État, afin de créer une coupure agricole permettant d'éviter notamment les « couloirs de feu ». Cette mesure devait trouver à s'appliquer dans les territoires où un plan de protection des forêts contre les incendies (PPFCI) est en vigueur, qui sont des territoires particulièrement sensibles.

Un **décret en Conseil d'État était attendu** pour préciser la nature de ce contrat de mise en valeur agricole ou pastorale, les modalités de contrôle de sa mise en œuvre ainsi que les sanctions associées en cas de non-respect.

Le Gouvernement a fait savoir à la commission que **le dispositif particulièrement complexe à mettre en œuvre** nécessitait encore des échanges

nombreux avec le réseau des chambres d'agriculture, mais aussi plus généralement avec l'ensemble des professionnels concernés.

À l'occasion de la parution du troisième plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc 3) en mars 2025, le Gouvernement a placé au rang des « mesures déjà engagées » l'instauration d'un contrat de mise en valeur agricole et pastorale permettant la création de coupure agricole à vocation DFCI. **Contrairement à cette affirmation, en l'absence de mesure réglementaire d'application, cette mesure est pourtant non avenue.**

Les rapporteurs comprennent que le contexte agricole singulier de l'an passé ait pu ralentir le processus de publication du décret afin d'éviter une remise en cause *ab irato* de ce dernier. Une telle prudence apparaît excessive aujourd'hui car elle n'est ni nécessaire ni légitime. Les rapporteurs appellent, ainsi qu'ils l'avaient déjà formulé, à une publication rapide du décret afin que cette mesure incontournable puisse être effective. Ils demandent en outre qu'un échéancier de publication soit rapidement connu et communiqué afin de donner de la visibilité aux propriétaires ou aux exploitants intéressés par le dispositif. Alors que le risque incendie est nettement identifié dans le Pnacc 3 comme un phénomène amené à se densifier les prochaines années, les rapporteurs ne peuvent que regretter cet immobilisme.

b) L'article 59 du texte : conditionnalité des aides en faveur de travaux de reboisement ou de régénération naturelle

Le Gouvernement a pris le 2 mai 2025 le décret portant application de l'article 59 du texte. Cette mesure, très attendue par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, prise après le 1^{er} avril 2025, ne peut toutefois être comptabilisée statistiquement au titre de l'application des lois pour l'année 2025.

L'article 59 du texte fixe **quatre conditions** subordonnant l'octroi des aides publiques destinées à la mise en valeur et à la protection des bois et forêts :

- i) le respect des seuils de diversification des essences ;
- ii) l'adaptation à la station forestière et à son évolution prévisible en raison du changement climatique ;
- iii) le respect les arrêtés régionaux dits « MFR » (matériels forestiers de reproduction) ;
- iv) dans les territoires exposés aux risques d'incendie de permettre le maintien de zones pare-feu.

Par un décret n° 2025-401 du 2 mai 2025 portant application de l'article L. 121-6 du code forestier instaurant un régime d'aides au renouvellement forestier, **le pouvoir réglementaire a prévu que l'aide**

publique ne pouvait être accordée à une opération que si celle-ci réunit les conditions suivantes :

1° Si l'opération emporte des plantations sur une surface atteignant quatre hectares, les essences plantées sont diversifiées, l'essence principale n'en occupe pas plus de 80 % et :

a) jusqu'à vingt-cinq hectares, les plantations portent sur deux essences différentes au moins ;

b) au-delà de vingt-cinq hectares, les plantations portent sur trois essences différentes au moins ;

2° Il est justifié par tout moyen de l'adaptation de l'opération à la station forestière et à son évolution prévisible en raison du changement climatique ;

3° L'opération respecte les prescriptions du préfet de région ;

4° Dans les bois et forêts classés « à risque d'incendie » et dans les territoires réputés particulièrement exposés au risque d'incendie, **l'opération assure le maintien de zones pare-feu** définies par le représentant de l'État dans la région après avis des services départementaux d'incendie et de secours et des autorités compétentes de l'Office national des forêts et du Centre national de la propriété forestière.

En outre, il est précisé que cette aide est **susceptible d'être octroyée pour remédier** aux situations forestières se caractérisant par la mort d'une part significative d'un peuplement en raison d'un phénomène biotique, d'un épisode de sécheresse, de grêle, de tempête, d'incendie du peuplement survenu moins de cinq ans avant la demande d'aide, du dépérissement d'un peuplement en raison d'une vulnérabilité au changement climatique.

Cette aide peut également être **accordée pour des opérations positives en faveur du reboisement** — et non seulement en cas d'incidents ayant dégradé la composition forestière. Ainsi, en cas de plantation d'essences sur l'intégralité d'une surface forestière considérée, d'insertion dans une régénération naturelle, de coupes d'arbres ou de branches, d'intervention favorisant la régénération naturelle.

Il est précisé que le montant de l'aide au renouvellement forestier ne peut excéder la somme de 2 millions d'euros.

6. Loi n° 2023- 973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte

L'application de la loi « Industrie verte » du 23 octobre 2023 apparaît, un an et demi après sa promulgation, satisfaisante (taux d'application de 73 %).

La commission regrette toutefois la publication tardive du décret d'application de l'article 23, qui introduit une possibilité de report de l'obligation de couverture en panneaux photovoltaïques afin de favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques de « seconde génération », rendant de fait la disposition législative inapplicable.

a) Articles suivis par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Sur les **12 articles** délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable¹, **4 articles** prévoyaient l'intervention de textes réglementaires d'application pour un total de 11 mesures attendues. Au 31 mars 2025, 8 mesures avaient été prises, soit un **taux d'application de 73 %**.

Un an et demi **après sa promulgation**, l'application des articles de la loi « Industrie verte » suivis par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable est donc dans l'ensemble **satisfaisante**.

La commission regrette toutefois la publication tardive du décret d'application de l'article 23, qui a rendu de fait la disposition législative inapplicable.

Cet article a introduit une possibilité de **report de l'obligation de couverture en panneaux photovoltaïques de 2026 à 2028 pour les parcs de stationnement de plus de 10 000 m²**, afin de favoriser l'installation de panneaux photovoltaïques de « seconde génération », pour lesquels des capacités de production sont actuellement en développement en France et en Europe.

Lorsque le gestionnaire justifie d'un contrat d'engagement avec acompte au plus tard le 31 décembre 2024 et d'un bon de commande conclu avant le 31 décembre 2025 portant sur des panneaux photovoltaïques atteignant un niveau de **performances techniques et environnementales** ainsi qu'en termes de résilience d'approvisionnement précisé par décret, l'obligation de couverture des parcs de stationnement en panneaux photovoltaïques prévue à l'article 40 de la loi « Aper » de 2023 s'applique au 1^{er} juillet 2028 au lieu du 1^{er} juillet 2026.

En pratique, **les délais d'application ont rendu impossible sa mise en œuvre** : le décret précisant les caractéristiques des panneaux solaires ouvrant droit

¹ Les articles de la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 délégués au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont les suivants : 4, 5, 6, 7, 11, 15, 16, 18, 20, 23, 29 et 30.

au report de l'échéance a été publié le 4 décembre 2024¹, soit moins d'un mois avant le délai limite prévu avant la conclusion d'un contrat d'engagement avec acompte.

Pour pallier cette **défaillance réglementaire**, l'article 23 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes proroge, à l'initiative de la commission², le délai de présentation d'un contrat d'engagement d'un an au 31 décembre 2025, ainsi que le délai de présentation d'un bon de commande de 6 mois au 30 juin 2026, afin de tenir compte de la **publication tardive du décret d'application** et d'encourager les propriétaires des parcs de stationnement à commander des panneaux photovoltaïques de « seconde génération », qui seront notamment produits par deux nouvelles usines implantées en France³, dont la production débutera en 2026.

7. Loi n° 2023- 1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains

La loi « Serm » - du 27 décembre 2023 a pour objectif de fixer le cadre nécessaire au développement des services express régionaux métropolitains, qui doivent permettre de réaliser un choc d'offre en faveur des transports collectifs autour des métropoles.

La commission s'était attachée à simplifier les procédures administratives et à renforcer la sécurité juridique des projets de Serm, en prévoyant notamment qu'ils soient déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État. Elle regrette que le décret d'application de cette mesure en affaiblisse considérablement la portée en la limitant aux projets d'un coût supérieur à 500 millions d'euros. Ce seuil restrictif exclura mécaniquement du bénéfice de la mesure de nombreux projets pourtant essentiels pour décarboner les mobilités dans les territoires.

En outre, aucun arrêté reconnaissant le statut de Serm n'a été pris près d'un an et demi après la promulgation de cette loi. Pour la commission, il est indispensable d'en accélérer la publication afin de respecter l'objectif fixé par cette loi : la mise en place d'au moins dix Serm, dans un délai de dix ans à compter de sa promulgation.

La commission s'était particulièrement inquiétée du financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement relatives aux Serm dont les modalités n'étaient pas établies et avait donc introduit dans le texte le principe d'une conférence de financement des Serm. Celle-ci n'a pas eu lieu dans les délais impartis. La commission se réjouit cependant du lancement par le Gouvernement le 5 mai dernier d'Ambition France Transports, une conférence sur le financement des transports.

¹ Décret n° 2024-1104 du 3 décembre 2024 relatif aux caractéristiques des panneaux solaires photovoltaïques permettant un report de l'échéance de l'obligation faite aux parcs de stationnement extérieurs d'une superficie égale ou supérieure à 10 000 mètres carrés.

² Amendement n° [COM-27](#) de Damien Michallet, rapporteur.

³ Usines HoloSolis à Hambach (Moselle) et Carbon à Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône).

La loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains – dite **loi « Serm »** – **fixe le cadre juridique de développement des Serm** et permet de recourir à la Société des Grands Projets (SGP – ex-Société du Grand Paris) pour les réaliser.

- a) *Les deux textes d'application attendus ont été publiés, mais trois rapports demandés par le Parlement n'ont pas été transmis*

Deux textes d'application étaient attendus afin de :

- **préciser le contenu de la convention** mentionnée à l'article 7 du texte entre la **Société des grands projets** ou sa filiale compétente et **SNCF Réseau** et, le cas échéant, **SNCF Gares & Connexions** ;

- **fixer les conditions justifiant que les travaux de création des infrastructures prévues dans le cadre des services express régionaux métropolitains sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État.**

Le décret n° 2024-1048 du 20 novembre 2024 relatif à la réalisation des services express régionaux métropolitains précise les modalités d'application de ces dispositions.

Il dispose en particulier que les **travaux de création ou de prolongement d'une infrastructure de transport ferroviaire** nécessaire à la mise en œuvre d'un projet auquel le statut de **service express régional métropolitain** a été conféré et pour lesquels **l'appréciation sommaire des dépenses dépasse un montant de 500 millions d'euros** sont déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État.

Ce décret **encadre donc strictement les travaux susceptibles d'être déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État** :

- il ne s'agit que de la **création** ou du **prolongement** d'une **infrastructure ferroviaire** ;

- le coût de cette infrastructure est supérieur à **500 millions d'euros**.

Un tel **seuil de coût**, particulièrement élevé, pourrait **limiter l'effectivité de la mesure**. En effet, les **travaux de création ou de prolongement de lignes du réseau ferré national d'une longueur supérieure à 20 kilomètres**, à l'exclusion des travaux d'aménagement et de réalisation d'ouvrages annexes sur le réseau existant, **sont déjà déclarés d'utilité publique par décret en Conseil d'État**. Les travaux de création ou de prolongement de voie de plus de 500 millions d'euros, qui font fréquemment plus de 20 kilomètres, sont ainsi déjà le plus souvent déclarés d'utilité publique en Conseil d'État.

En outre, la **limitation de la mesure à la création de lignes** exclut du bénéfice de cette disposition les **travaux sur le réseau existant**, qui pourront être **réalisés afin d'augmenter la fréquence et la vitesse des circulations**.

Cette **procédure spécifique de déclaration d'utilité publique**, introduite dans le texte à l'**initiative** du rapporteur de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable **du Sénat**, avait pour objectif de **renforcer l'attractivité du statut de Serm** en simplifiant et en sécurisant les procédures administratives des projets. L'intervention du pouvoir réglementaire pour fixer un seuil financier minimal et la nature des travaux pouvant être déclarés d'utilité publique a été introduite en commission mixte paritaire afin d'éviter que des travaux portant sur de petites infrastructures, comme des arrêts de bus, soient concernés par cette procédure. Il est donc regrettable que la **portée** de cette disposition soit **limitée** par la définition de **conditions d'application aussi restrictives**, qui ne correspondent pas à l'esprit du texte qui a fait l'objet d'un accord entre les deux chambres.

Le texte prévoyait également la remise de quatre rapports au Parlement :

- un **rapport annuel** relatif à l'**évolution des dépenses et des moyens financiers et humains de la Société des grands projets** ;

- un **rapport**, attendu avant le 30 juin 2024, sur l'**application de l'article 8 de la loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités (LOM) permettant aux communautés de communes de se voir transférer la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité** ;

- un **rapport annuel** faisant état de l'**engagement financier de l'État en faveur des projets de services express régionaux métropolitains** ;

- un **rapport**, attendu avant le 27 décembre 2024, sur les **évolutions qui pourraient être envisagées en matière de tarification des infrastructures ferroviaires** pour rendre celle-ci plus incitative au développement de l'offre ainsi qu'au niveau de la répartition des capacités d'infrastructure en vue d'optimiser l'utilisation du réseau ferré national, au regard du développement des services express régionaux métropolitains.

À ce jour, **seul le rapport sur l'évolution des dépenses et des moyens financiers et humains de la Société des grands projets** a été **transmis au Parlement**. Pourtant, les trois autres rapports portent sur des enjeux essentiels pour les Serm et les collectivités territoriales.

En effet, le rapport relatif à l'article 8 de la LOM devait en particulier **évaluer l'opportunité d'une réouverture temporaire de la possibilité pour les communautés de communes de se voir transférer la compétence d'autorité organisatrice de la mobilité**.

Les deux autres rapports portent sur le **financement des Serm** dont le Sénat avait souligné la **fragilité**, ce qui avait justifié qu'il introduise dans le texte le **principe d'une conférence nationale de financement** des Serm. Ces **rapports** étaient donc particulièrement **attendus** et leur **non-transmission** au

Parlement illustre les difficultés de financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des Serm.

b) La conférence de financement des Serm a enfin lieu, au sein de la conférence de financement des transports

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a introduit dans le texte le principe de **l'organisation d'une conférence nationale de financement des Serm** avant le 30 juin 2024.

La commission avait en effet souligné que les annonces gouvernementales relatives au financement des Serm étaient **limitées et difficilement lisibles** au moment de l'examen du texte. Elle avait mis en avant que des projets aussi complexes que les Serm supposent au contraire de **donner aux acteurs concernés une visibilité suffisante quant aux moyens qui leur seront consacrés**.

La commission avait également appelé à la **vigilance** du Gouvernement devant la **situation financière des autorités organisatrices de mobilité, qui ne peuvent répondre**, avec leurs ressources actuelles, à **l'augmentation** à venir des **dépenses de fonctionnement** liées aux Serm. Pour la commission, sans visibilité sur les recettes nouvelles qui pourront leur permettre de les financer, elles ne pourront pas raisonnablement lancer des projets de Serm ambitieux, quand bien même le financement des investissements serait garanti.

Cette **conférence n'a pas eu lieu** dans les **délais impartis**. Toutefois, la commission se réjouit que le Gouvernement ait lancé le 5 mai dernier **Ambition France Transports, une conférence sur le financement des transports**, dont l'un des ateliers est consacré au modèle économique des autorités organisatrices de la mobilité (AOM) et au financement des Serm.

La commission se **félicite de cette avancée** et souligne que **sans garantie de long terme du financement** des infrastructures de transport, le **choc d'offre** en faveur des transports collectifs décarbonés que constituent les Serm **ne pourra avoir lieu**.

c) Le processus de labellisation des Serm et les investissements en leur faveur tardent à se mettre en place

L'article 1^{er} de la loi « Serm » prévoit que le statut de service express régional métropolitain est conféré par arrêté du ministre chargé des transports sur la base d'une proposition conjointe de la région et des autorités compétentes pour l'organisation de la mobilité contribuant au financement de ce service.

Le Gouvernement a lancé une phase de **pré-labellisation de Serm** qui a mené à l'identification de **26 projets** en juin et juillet 2024 et février 2025. Cependant, à ce jour, **aucun arrêté conférant le statut de Serm à un projet n'a**

encore été publié. Or, l'application des possibilités ouvertes par la loi, notamment le recours à la SGP, est conditionnée à la publication de cet arrêté. Il est donc indispensable d'accélérer la publication des arrêtés conférant le statut de Serm.

Projets de Serm identifiés par le Gouvernement



Source : Ministère chargé des transports

8. Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP

Même si l'ensemble des mesures réglementaires prévues par la loi relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP n'ont pas été prises, son taux d'application effectif, au 31 mars 2025, est en réalité de 100 % : le décret relatif au comité social unique pour l'ensemble du personnel d'Île-de-France Mobilités (IDFM), en attente de publication, constitue en effet une mesure à entrée en vigueur différée, à l'expiration des mandats des représentants des personnels, c'est-à-dire avant le 9 décembre 2026.

Le processus d'ouverture à la concurrence est désormais enclenché, conformément au calendrier instauré par le législateur. De nouveaux opérateurs privés de transport public de voyageurs assureront prochainement la gestion et l'exploitation de lignes de bus et de centres opérationnels, sous le contrôle de l'autorité organisatrice des mobilités, IDFM.

L'ouverture à la concurrence des services de bus francilien constitue un **processus initié par le droit européen**, que le législateur a accompagné et encadré afin de tirer pleinement parti des bénéfices attendus, que ce soit en termes de compétitivité, de régularité et de ponctualité, d'élargissement de l'offre et d'amélioration de la qualité de service pour les voyageurs.

La **qualité, la clarté et l'ambition du cadre législatif** n'ont cessé de guider la commission et son rapporteur, dans la mesure où le réseau francilien est l'un des plus denses d'Europe. C'est la raison pour laquelle l'ouverture à la concurrence et le transfert de lignes à de nouveaux opérateurs, bien qu'anticipés, constituent un **défi technique, opérationnel et social d'une ampleur inédite** : chacun des treize lots faisant l'objet d'un appel d'offres représente en effet l'équivalent d'un réseau comme celui de Rennes ou de Nantes...

Le législateur a donc été particulièrement attentif à éviter un processus délétère avec des gagnants et des perdants, en améliorant la qualité de l'information et en **réduisant les incertitudes pour les salariés**, liées au bouleversement professionnel que peut représenter un changement d'employeur et de conditions de travail.

Pour garantir une **ouverture à la concurrence équitable, juste et bénéfique à tous**, les huit articles de la loi n° 2023-1270 ont prévu le transfert des salariés par centre-bus et non plus par ligne, instauré une procédure de volontariat pour lisser les sureffectifs ou sous-effectifs et donné la possibilité à IDFM d'échelonner le calendrier d'ouverture effective à la concurrence pendant une durée maximale de deux ans, entre le 31 décembre 2024 et le 31 décembre 2026, tout en **sécurisant le bénéfice des acquis sociaux** – le « sac à dos social » – pour l'ensemble des salariés transférés.

a) *Une loi aux mesures réglementaires prises dans des délais satisfaisants*

Au 31 mars 2025, **l'ensemble des mesures réglementaires attendues à cette date ont été publiées**. Un train de **quatre décrets** a été publié le 5 juin 2024, correspondant à la totalité des mesures réglementaires nécessaires à la bonne application de la loi : règles régissant les transferts des contrats et des personnels, procédure d'arbitrage des différends en cas de litige, conditions du volontariat, procédure applicable à la détermination du nombre d'équivalents temps plein à transférer, fonctions des entités mutualisées ne faisant pas l'objet d'un transfert aux nouveaux employeurs...

À peine **cinq mois ont été nécessaires à l'élaboration de ces textes réglementaires**, ce dont ne peut que se réjouir la commission : elle estime qu'il s'agit d'un délai satisfaisant, compte tenu des enjeux et de l'urgence, pour les acteurs concernés¹, à préparer l'échéance du 31 décembre 2024 en ayant une parfaite connaissance du cadre réglementaire et des modalités concrètes selon lesquelles prend fin le monopole de droit de la RATP pour le réseau de bus à Paris et en petite couronne.

La rapidité avec laquelle les mesures réglementaires ont été prises s'explique notamment par le fait que le Gouvernement avait **entamé la phase d'élaboration des décrets alors même que la navette parlementaire n'était pas achevée**, afin de permettre à la loi de produire au plus vite ses effets et de garantir la meilleure qualité possible de l'information transmise aux entreprises candidates à la gestion et l'exploitation des lignes de bus, qui est cruciale pour l'atteinte des bénéfices attendus par le processus d'ouverture à la concurrence.

Le processus d'ouverture à la concurrence est désormais effectif, conformément au calendrier aménagé par le législateur. L'autorité organisatrice des mobilités, IDFM, **confie progressivement à de nouveaux opérateurs privés de transport public de voyageurs la gestion et l'exploitation de lignes de bus** et de centres opérationnels.

À ce jour, **près de la moitié des lots ont été attribués**, pour une exploitation effective qui s'échelonne du 1^{er} août 2025 au 1^{er} mai 2026 :

- le 12 novembre 2024, le conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités a attribué **trois lots** pour l'exploitation de lignes de bus (Marne et Brie, Boucles Nord de Seine et Bords de Marne), le premier à Keolis SA et les deux autres à RATP Cap Île-de-France, filiale du groupe RATP ;

- le 10 avril 2025, **trois lots complémentaires** ont été attribués pour l'exploitation de lignes de bus de Paris et de la Petite Couronne (secteurs de l'Ourcq, Massy-Juvisy et Croix du Sud) respectivement à Transdev, RATP Cap Île-de-France et à la société italienne *Azienda Trasporti Milanese* (ATM SPA), l'opérateur des transports de Milan.

¹ Il s'agit principalement d'IDFM, de la RATP et des acteurs économiques ayant l'intention de soumissionner aux appels d'offres.

b) Des décrets qui mettent en œuvre et précisent les garanties ainsi que les évolutions voulues par le législateur

(1) Les modalités d'information, d'accompagnement et de transfert des salariés

Le décret n° 2024-506 du 4 juin 2024¹ définit en premier lieu la **procédure applicable à la détermination du nombre d'équivalents en emplois à temps plein à transférer** par centre-bus en cas de changement d'exploitant d'un service régulier de transport public par autobus ou autocar en Île-de-France, codifiée à l'article R. 3111-36-2 du code des transports.

Le nombre d'ETP de chauffeurs d'autobus, machinistes-receveurs et assureurs, est égal au **rapport entre le nombre d'heures de roulage** (temps de conduite effective) et d'heures hors roulage (temps accessoires nécessaires à la réalisation de l'offre ainsi que les temps de pause) **et la durée de travail annuelle de référence pour un salarié** de cette catégorie d'emploi, calculée selon les règles applicables chez le cédant. Le décret précise en outre que ce nombre peut tenir compte de l'évolution prévisionnelle des effectifs du cédant jusqu'à la date du changement d'attributaire.

Le décret détermine ensuite les **modalités du transfert des contrats de travail des salariés**, en fonction des catégories d'emplois et des missions, selon qu'elles sont exercées en centre-bus ou en entité mutualisée, les conditions dans lesquelles les salariés peuvent se porter volontaires au transfert de leur contrat dans un autre centre-bus ainsi que les modalités particulières pour les salariés affectés à la conduire de nuit.

Le décret précise enfin la **procédure d'information et d'accompagnement des personnels concernés par les transferts** : les salariés et les représentants des travailleurs concernés sont notamment informés par courrier du périmètre géographique et fonctionnel des services ou partie des missions de services transférés, des dates prévisionnelles d'attribution du contrat de service public et du changement effectif d'exploitant ainsi que des modalités de désignation et, le cas échéant, d'appel au volontariat des salariés, ainsi que les droits et garanties dont ils bénéficient.

¹ Décret n° 2024-506 du 4 juin 2024 relatif à l'information, à l'accompagnement et au transfert des salariés de l'établissement public à caractère industriel et commercial de la Régie autonome des transports parisiens en cas de changement d'exploitant d'un service régulier de transport public par autobus ou autocar en Île-de-France.

(2) Les règles relatives à la durée de travail des conducteurs de bus

Le décret n° 2024-507 du 4 juin 2024¹ précise les **conditions d'entrée en vigueur différée du cadre social territorialisé (CST)**, à savoir les règles spécifiques de temps de travail et de repos applicables aux conducteurs de bus dont le parcours est majoritairement effectué dans la zone dense urbaine francilienne². Ce statut prévoit notamment que la **durée de l'amplitude quotidienne de travail des conducteurs ne peut, en principe, excéder 11 heures**.

Le décret prévoit que les **règles du CST ne s'appliquent qu'à compter de l'ouverture effective à la concurrence**, afin de ne pas remettre en cause l'accord collectif de la RATP portant sur l'organisation et le temps de travail des machinistes-receveurs et des personnels d'encadrement du département réseau de surface³, qui prévoit une amplitude horaire quotidienne maximale de travail de 13 heures.

La règle de limitation à 11 heures de l'amplitude quotidienne de travail ne s'applique enfin qu'à compter de la conclusion des accords d'entreprise fixant la contrepartie, ou à défaut au plus tard 15 mois après l'ouverture effective à la concurrence.

(3) Les fonctions des entités mutualisées exclues du champ du transfert

Le décret n° 2024-508 du 4 juin 2024⁴ définit les **fonctions des entités mutualisées pour lesquelles les contrats de travail y concourant ne seront pas transférés** aux nouveaux employeurs.

Il s'agit des **fonctions supports** qui ne concourent que marginalement au service à l'échelle de chaque entité transférée et dont il est pertinent, en matière de gestion, de les exclure du champ du transfert.

L'article D. 3111-36-1-1 du code des transports créé par le présent décret liste **six catégories de personnel** dont les contrats de travail ne sont pas transférés : les salariés affectés aux ressources humaines, à la communication, à la gestion et à la logistique, à la comptabilité, la trésorerie, la fiscalité et au contrôle de gestion, à la maintenance du matériel roulant ainsi que les salariés affectés à des fonctions de management d'équipe.

¹ Décret n° 2024-507 du 4 juin 2024 modifiant le décret n° 2021-465 du 16 avril 2021 modifiant le décret n° 2000-118 du 14 février 2000 relatif à la durée du travail dans les entreprises de transport public urbain de voyageurs afin de déterminer les règles relatives à la durée de travail des conducteurs des services réguliers de transport public par autobus ou par autocar à vocation non touristique dont le parcours est majoritairement effectué dans les communes d'Île-de-France présentant des contraintes spécifiques d'exploitation.

² En raison notamment des contraintes spécifiques d'exploitation pesant sur les conducteurs d'autobus dans ce périmètre géographique, que ce soit du fait de la fréquentation annuelle, de la congestion et la densité du trafic, des conditions de sûreté et d'exposition aux violences et agressions, des exigences particulières en matière de desserte du fait des intervalles entre deux passages de bus, etc.

³ Cet accord a été signé le 6 janvier 2023.

⁴ Décret n° 2024-508 du 4 juin 2024 portant application du deuxième alinéa de l'article L. 3111-16-1 du code des transports.

(4) La modification de la composition du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités

Le décret n° 2024-504 du 3 juin 2024¹ modifie la composition du conseil d'administration d'IFM, le faisant passer de 31 à 33 membres, afin d'y ajouter un représentant des organisations représentatives des employeurs et un représentant de la région Île-de-France.

Il s'agissait en effet d'une **volonté du législateur de mieux associer les entreprises**, principaux contributeurs au financement des transports publics en Île-de-France, à la gouvernance de l'autorité *organisatrice des mobilités* (AOM) en Île-de-France. C'est Daniel Weizmann, président du MEDEF Île-de-France, qui a été nommé en juin 2024 au poste créé au sein du conseil d'administration.

Avant l'entrée en vigueur de cette disposition, les entreprises n'étaient représentées qu'à travers la chambre régionale de commerce et d'industrie d'Île-de-France, c'est-à-dire un membre sur les 31 que comptait alors le conseil d'administration, sans aucune proportionnalité avec la part de financement qu'elles apportent au service public de transport de voyageurs franciliens, alors la qualité et l'efficacité des transports publics ont des effets directs sur la productivité et l'attractivité des entreprises : celles-ci sont à ce titre **concernées au premier chef par la stratégie de développement et d'évolution des mobilités mise en œuvre par l'autorité organisatrice** et il était donc opportun qu'elles bénéficient d'une meilleure représentation au sein de l'organe délibérant d'IDFM.

9. Loi n° 2024- 310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires

La loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires, issue d'une initiative sénatoriale et adoptée à l'unanimité par les deux rendue inapplicable par des décisions réglementaires du Gouvernement l'ayant rendue inapplicable.

La commission déplore cet état de fait et plaide pour que le Gouvernement propose des solutions alternatives pour soutenir l'accès à la mobilité des ménages précaires, en particulier dans les territoires ruraux.

Ce texte visait à **mettre à disposition des autorités organisatrices de la mobilité** (AOM) certains véhicules – en bon état – destinés à être détruits dans le cadre de la prime à la conversion (PAC), afin de permettre à des **publics précaires** de les **utiliser temporairement** dans le cadre de **services de**

¹ Décret n° 2024-504 du 3 juin 2024 modifiant la composition du conseil d'administration d'Île-de-France Mobilités.

location solidaire. Ce faisant, il permettait d'apporter une **solution concrète** aux **13,3 millions de Français** souffrant de **précarité mobilité**, phénomène touchant particulièrement les **ménages modestes** (40 % des ménages du premier quartile de revenus ne disposent pas d'un véhicule, du fait des coûts liés à l'acquisition d'un véhicule et à l'achat de carburant) et résidant en **zone rurale**, dans lesquelles les **alternatives à la voiture** sont souvent **insuffisantes**. Il s'agissait ainsi de donner davantage de portée au « droit à la mobilité » garanti par la loi d'orientation des mobilités (LOM) de 2019¹.

Ce faisant, cette initiative sénatoriale répondait à la demande de nombreuses AOM engagées depuis plusieurs années dans la mise en œuvre de services de mobilité solidaire aux côtés de structures associatives, qui se heurtent à un **double obstacle** : un **vivier de véhicules très insuffisant**, souvent **anciens**, reposant essentiellement sur le don, et l'**absence d'un cadre juridique solide** sur lequel s'appuyer.

Les **trois articles de la loi**, qui a été définitivement adoptée par le Parlement le 27 mars 2024, prévoyaient **trois mesures d'application** :

- un **décret d'application**, prévu à l'article 1^{er}, qui devait définir les modalités d'application du dispositif, en précisant en particulier les **conditions d'éligibilité** des véhicules et des **bénéficiaires** du dispositif. Il était prévu qu'il soit pris après avis de l'**Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie** (Ademe) ;

- **deux rapports du Gouvernement au Parlement** visant, respectivement, à évaluer le dispositif ainsi que son impact environnemental et sanitaire (article 2), et à faire état des mesures susceptibles de permettre de soutenir le développement du retrofit en faveur du déploiement de services de mobilités solidaires.

Or, plus d'un an après sa promulgation, cette loi qui répondait pourtant à des attentes fortes de la part des territoires et des acteurs de la mobilité solidaire, **est restée lettre morte, le décret d'application n'ayant pas été publié par le Gouvernement**.

En effet, la prime à la conversion, sur laquelle reposait entièrement le dispositif, a été abrogée par décret² en novembre 2024. Cette décision unilatérale du Gouvernement a eu pour effet de **priver de sa portée une avancée législative**, pourtant adoptée à l'unanimité par les deux assemblées et qui aurait permis de **renforcer le droit à la mobilité des plus fragiles**.

La commission fustige cet état de fait et appelle le **Gouvernement à identifier rapidement des solutions alternatives pour soutenir l'accès à la mobilité des ménages précaires et accompagner les collectivités territoriales** sur ce sujet revêtant une **importance majeure** dans les **zones rurales**.

¹ Loi n° 2019-1428 du 24 décembre 2019 d'orientation des mobilités.

² [Décret](#) n° 2024-1084 du 29 novembre 2024 relatif aux aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants.

10. Loi n° 2024- 450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

La loi relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire est globalement applicable, les mesures d'application directes ont notamment permis l'instauration de l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) au 1^{er} janvier 2025 – mesure phare de ce texte. L'application des lois demeure néanmoins largement perfectible, 6 décrets sur les 15 attendus ont été publiés.

La commission a pu entendre, en octobre 2024, Pierre-Marie Abadie, alors candidat proposé au poste de président de l'ASNR. Cette audition a été l'occasion de dresser les enjeux de la filière nucléaire pour les prochaines décennies ainsi que de souligner l'impérieuse nécessité de garantir l'imperméabilité entre l'expertise et la prise de décision.

Ce texte est le fruit d'un long parcours complexe au Parlement. À l'occasion de l'examen du projet de loi n° 2023-491 relatif à l'« accélération du nucléaire » à l'Assemblée nationale, le Gouvernement a tenté d'introduire, par la voie de deux amendements, le transfert des missions et du personnel de l'Institut de de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) vers l'autorité de sûreté nucléaire (ASN) – entraînant *de facto* la fusion des deux établissements. Une telle transformation du paysage institutionnel nucléaire avait alors été rejetée par les députés.

En réaction, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) a été saisi le 25 avril 2023 par la commission des affaires économiques du Sénat afin de « faire la lumière sur les conséquences d'une éventuelle réorganisation de l'ASN et de l'IRSN sur les plans scientifiques, technologiques ainsi que sur la sûreté nucléaire et la radioprotection ». L'Opecst a rendu ses conclusions le 11 juillet 2023, ce qui a permis de nourrir les travaux préparatoires de l'exécutif.

Le projet de loi prévoyait ainsi le démantèlement de l'IRSN à compter du 1^{er} janvier 2025, le transfert de ses missions et salariés vers une nouvelle entité, l'ASNR. Les activités commerciales concernant les dosimètres passifs jusqu'alors assurées par l'IRSN étaient transférées au Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) et l'expertise en matière de sûreté de défense serait reprise au sein du ministère des Armées.

Les objectifs de la réforme étaient d'accroître l'efficacité des procédures, dans un environnement caractérisé par une pénurie des compétences. Il s'agissait également de consacrer un établissement capable d'endosser l'ambitieuse relance du nucléaire français : prolongement du parc nucléaire existant, développement de l'innovation *via* les petits réacteurs modulaires (SMR) et évaluation au long cours de la gestion des déchets

hautelement radioactifs assurés par l'agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (Andra).

Cette réforme apporte un progrès incontestable. Cependant, plusieurs points d'alerte ont été signalés quant au rapprochement entre expertise et prise de décision. Identifiant un risque de perte de crédibilité, le Sénat a tenu à maintenir le champ de la distinction à l'ensemble des dossiers faisant l'objet d'une expertise. Il a également insisté sur le haut niveau de transparence attendu en demandant la remise de rapports faisant état des travaux préparatoires à la fusion des établissements. Le Gouvernement a remis ces éléments en temps utiles, le 15 octobre 2024, permettant au Parlement et à L'Opecst de mesurer les travaux entrepris.

Depuis le 1^{er} janvier 2025, l'autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) est en place.

a) Autorité de sûreté nucléaire et de radioprotection (ASNR) : aboutir à un fonctionnement opérationnel au 1^{er} janvier 2025

Sur les 26 articles que comporte le projet de loi, 10 nécessitaient l'intervention de mesures réglementaires d'application. Les principales dispositions instituant l'ASNR ne nécessitaient quant à elles aucune mesure réglementaire d'application.

Si sur les 15 mesures réglementaires attendues, seules 6 ont été prises – ce qui porte **le taux d'application des lois à 40 %** – force est de constater que l'objet principal du texte a été **satisfait à partir du 1^{er} janvier 2025, en permettant la fusion effective de l'ASN et de l'IRSN. Ce taux d'application de la loi apparaît ainsi en trompe-l'œil.**

En outre, le Gouvernement a communiqué au Parlement, dans les temps utiles, les trois rapports qui lui avaient été demandés aux articles 15 et 21 du texte.

Plusieurs mesures étaient incontournables pour permettre le fonctionnement opérationnel de l'autorité dès le 1^{er} janvier 2025. À cet égard, et sans se borner aux mesures réglementaires qui étaient exigées par le texte promulgué, le Gouvernement a pris les 4 mesures suivantes :

- un arrêté le 31 décembre 2024 relatif au transfert des biens, droits et obligations de l'IRSN ;

- un arrêté le 27 février 2025 relatif au transfert des missions du directeur général adjoint délégué aux missions relevant de la défense de l'IRSN vers le délégué à l'expertise nucléaire de défense et de sécurité auprès du ministre chargé des Armées ;

- un décret en Conseil d'État du 19 décembre 2024 relatif aux transferts des contrats de travail et aux mis à disposition du personnel de l'IRSN. Cette mesure faisait l'objet d'une attention toute particulière de la part des représentants du personnel de l'IRSN, soucieux que les contrats de droit

privé de l'Institut puissent poursuivre leur activité au sein du nouvel établissement.

- Un décret en Conseil d'État du 8 juillet 2024 relatif à la prime d'accompagnement des fonctionnaires à la création de l'ASNR.

b) Le règlement intérieur de l'ASNR : outil de démarcation entre l'expertise et la prise de décision

À l'initiative de son rapporteur, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a introduit dans le texte des mesures visant à renforcer l'indépendance de l'expertise vis-à-vis de la prise de décision.

Parmi les mesures réglementaires prises par le Gouvernement, l'adoption du règlement intérieur de la nouvelle autorité devant préciser les lignes de démarcation entre la recherche, l'expertise et la prise de décision était particulièrement attendue. En application de l'article 5 de la loi du 21 mai 2024 introduit à l'initiative de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, le 16 janvier 2025, le président de l'ASNR, Monsieur Pierre-Marie Abadie, est venu présenter devant l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (Opecst) le projet de règlement intérieur. Le 21 janvier 2025, une décision portant adoption du règlement intérieur de l'ASNR a été prise et publiée au journal officiel.

Le chapitre 2 du règlement intérieur intitulé « expertise, instruction et décision » précise les fonctions respectives des personnalités suivantes :

- **les personnels chargés d'une expertise** qui sont chargés de la réalisation, du pilotage et de la validation intermédiaire de l'expertise ;

- **les personnels chargés de la décision** ou de la proposition de décision soumise au collège ;

- **la personne responsable de l'expertise** chargée de la validation finale de l'avis d'expertise et, le cas échéant, du rapport d'expertise ;

- **la personne responsable de la décision** ou de la proposition de décision soumise au collège.

Au sein de ce chapitre, une section est spécifiquement destinée à **l'interaction** entre, d'une part, l'expertise et, d'autre part, la préparation et la prise de décision.

Le coordinateur de l'instruction et le pilote d'expertise doivent **organiser des échanges réguliers en vue d'assurer la cohérence de l'instruction et de l'expertise**. Ils peuvent apporter leur concours à la personne responsable de la décision afin d'explicitier les conclusions de l'expertise.

Le règlement intérieur précise spécialement que, hors cas d'urgence motivé par des enjeux de sûreté ou de radioprotection, **la personne responsable de la décision ne peut prendre position dans le cadre d'une instruction avant la fin d'une expertise y afférente**. Une telle mesure était identifiée comme indispensable pour garantir **la crédibilité et la qualité du système de sûreté nucléaire**. Une séparation insuffisante risquait en effet de placer l'expertise – ou inversement s'agissant de la prise de décision – sous l'influence de la prise de décision.

Ainsi que le Parlement l'avait souhaité, le règlement intérieur comporte également une partie consacrée aux groupes permanents d'experts (GPE) au sein de l'ASNR. Ces derniers contribuent au processus d'expertise en apportant un regard critique ainsi que des compétences spécialisées. Il est dès lors prévu que l'Autorité s'appuie « en tant que de besoin sur les GPE ».

Enfin, l'initiative parlementaire, consistant en la création d'un comité scientifique, a également trouvé une application concrète. Le règlement prévoit que le conseil scientifique est composé de personnalités nommées en raison de leur compétence scientifique ou technique, par décision du président de l'ASNR pour cinq ans. Le conseil scientifique est consulté plusieurs fois par an, par le collège ou toute autre personne ayant reçu une délégation à cet effet. Il a la faculté de formuler toute recommandation sur l'orientation des activités de recherche de l'Autorité.

**COMMISSION DE LA CULTURE, DE L'ÉDUCATION,
DE LA COMMUNICATION ET DU SPORT**

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	239
1. Le stock de lois suivi par la commission	239
2. La transmission des rapports d'information	242
3. Les contrats d'objectifs et de moyens (COM).....	243
4. La publication des ordonnances	243
B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	244
1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur	244
2. Culture	246
3. Communication	248
4. Jeunesse et sports.....	251
5. Recherche	252

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

1. Le stock de lois suivi par la commission

Le rapport établi cette année par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport sur les lois dont elle assure le suivi concerne **12 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2018 et le 30 septembre 2024**.

Parmi ces lois, six sont entrées en vigueur au cours de l'année parlementaire 2023-2024. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2023-1177 du 14 décembre 2023 visant à **assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer** ;
- la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la **restitution de restes humains appartenant aux collections publiques** ;
- la loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à **renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport** ;
- la loi n° 2024-301 du 2 avril 2024 visant à **pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics** ;
- la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à **soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative** ;
- la loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la **prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne**.

Les six lois restantes ont été promulguées au cours des sessions antérieures. Il s'agit (par ordre chronologique) de :

- la loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à **encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne** ;
- la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur** ;
- la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique** ;
- la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs** ;
- la loi 2023-265 du 13 avril 2023 visant à **favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré** ;

- la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à **instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne**.

a) Les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2023-2024

(1) Les lois totalement applicables

Quatre des six lois promulguées au cours de la session 2023-2024, s'avèrent, au 31 mars 2025, totalement applicables.

Trois de ces lois étaient d'application directe et ne nécessitaient aucune mesure d'application :

- la loi n° 2023-1177 du 14 décembre 2023 visant à **assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer** ;
- la loi n° 2024-301 du 2 avril 2024 visant à **pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics** ;
- la loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la **prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne**.

La seule loi totalement applicable nécessitant l'adoption de mesures réglementaires est la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la **restitution de restes humains appartenant aux collections publiques**. Celle-ci n'appelait au demeurant qu'une seule mesure réglementaire pour ce faire, ce qui explique sans doute la célérité avec laquelle le Gouvernement l'a prise.

(2) Les lois partiellement applicables

Deux des six lois promulguées au cours de la session 2023-2024 demeurent en revanche, au 31 mars 2025, dans l'attente de plusieurs mesures d'application. Il s'agit de la loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à **soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative (2 décrets encore attendus)** et de la loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à **renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport (1 décret encore attendu)**.

b) Les lois antérieures

Parmi les six lois promulguées antérieurement à la session 2023-2024 dont la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport a souhaité présenter le suivi de l'application, une seule est devenue totalement applicable entre le 1^{er} avril 2024 et le 31 mars 2025. Il s'agit de la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à **favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré**.

En revanche, la commission ne peut que déplorer que les cinq autres lois promulguées entrant dans le champ de cette analyse n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de l'année écoulée. Il s'agit plus précisément de :

- la loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à **encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne** (1 mesure d'application encore attendue, la loi n'est pas applicable) ;
- la loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de **programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 95 %) ;
- la loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la **régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique** (2 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 85 %) ;
- la loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à **conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs** (4 mesures d'application encore attendues, la loi est applicable à 75 %) ;
- la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à **instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne** (1 mesure d'application encore attendue, la loi est n'est pas applicable).

Le tableau ci-après recense les lois promulguées depuis le 1^{er} octobre 2018 dont l'ensemble des mesures d'application n'a toujours pas été pris par le Gouvernement.

	Nombre de mesures prévues		Taux de mise en application au 31 mars 2025	Nombre de rapports déposés / ceux demandés
	dans la loi	prise au 31 mars 2025		
Loi du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative (<i>Procédure accélérée</i>)	4	1	25 %	0/1
Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport (<i>Procédure accélérée</i>)	1	0	0 %	0/0
Loi du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne (<i>Procédure accélérée</i>)	1	0	0%	0/1
Loi du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs (<i>Procédure accélérée</i>)	4	3	75 %	0/0
Loi du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère du numérique (<i>Procédure accélérée</i>)	12	10	85 %	0/0
Loi du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche (<i>Procédure accélérée</i>)	43	41	95 %	2/7
Loi du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne	1	0	0 %	1/1

2. La transmission des rapports d'information

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Trois rapports de cette nature sont parvenus à la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport au cours de l'année 2023-2024 :

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2023-380 du 19 mai 2023 relative aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et portant diverses autres dispositions, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 9 janvier 2024 ;

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 3 juin 2024 ;

- le rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en application de la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne, en application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, transmis au Sénat le 26 juin 2024.

b) La transmission des rapports demandés par le Parlement

Parmi les six lois promulguées au cours de la session 2023-2024, seule la loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques prévoyait le dépôt d'un rapport avant le 31 mars 2025. Ce rapport, remis officiellement à la ministre de la culture le 8 janvier dernier, n'a pas encore été transmis formellement au Sénat.

S'agissant des autres lois adoptées depuis le 1^{er} octobre 2018, aucun rapport n'a été publié au 31 mars 2025 sur les neuf rapports encore attendus.

3. Les contrats d'objectifs et de moyens (COM)

Institués en 2000, les contrats d'objectifs et de moyens sont un outil de définition et de suivi pluriannuel des objectifs et des missions assignées à certaines entreprises ou établissements relevant de la compétence de la commission : France Télévisions, Radio France, France Médias Monde, Arte-France, l'Institut national de l'audiovisuel, l'Agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), l'Institut français et Campus France.

Au cours de la session 2023-2024, aucun avis n'a été donné par la commission de la culture, de l'éducation, de la communication et du sport.

4. La publication des ordonnances

Sur la session parlementaire 2023-2024, aucune loi ne prévoyait d'habilitation à légiférer par ordonnance.

B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Enseignement scolaire et enseignement supérieur

- a) *Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'État de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne (application directe)*

Issue d'une initiative sénatoriale, la loi n° 2024-475 transfère à l'État la compétence de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne. Elle fait suite à une décision du Conseil d'État de novembre 2020 limitant la compétence étatique au temps strictement scolaire et qui a suscité de nombreuses incertitudes auprès des élèves, de leurs familles et des collectivités locales.

Si cette loi ne prévoit pas de textes réglementaires, la circulaire d'application publiée par le ministère le 24 juillet 2024 a été jugée particulièrement complexe par les collectivités territoriales conduisant à un certain nombre de blocages localement. Interpellée par plusieurs sénateurs de la commission, Anne Genetet, alors ministre de l'éducation nationale, a annoncé en octobre dernier des mesures de simplification pour garantir la mise en œuvre de cette loi. Le 16 février dernier, le décret n° 2025-137 relatif à l'intervention des accompagnants des élèves en situation de handicap sur la pause méridienne a clarifié le droit applicable.

La loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative comporte quatre articles nécessitant des mesures d'application. Au 31 mars, seules deux ont été prises.

Le décret n° 2024-1152 du 4 décembre 2024 précise les modalités de structuration par l'État de l'appui à la vie associative locale *via* le réseau « guid'asso ». Celui-ci prévoit notamment que la convention entre l'État et les associations, fondations, d'entreprises solidaires d'utilité sociale ou d'autorités administratives pour constituer ce réseau est conclue pour une durée de trois ans.

Le décret n° 2025-161 du 20 février 2025 précise les modalités de mise en œuvre du don de jours de repos aux associations. La commission regrette toutefois les mesures extrêmement réductrices prises pour l'application de cette disposition d'origine sénatoriale : en effet, le don de jours de repos est limité à trois par an.

En revanche, les décrets d'application de l'article 8 relatif aux prêts entre associations et l'article 9 visant à sécuriser les opérations de flux de trésorerie entre associations membres d'un groupement prévu par la loi ou entretenant des relations croisées, fréquentes et régulières sur le plan financier ou économique, n'ont pas été pris. Interrogés par le rapporteur en automne 2024 à l'occasion de l'examen du budget 2025, les services de la direction de la jeunesse de l'éducation populaire et de la vie associative (DJEPVA) avaient

indiqué une échéance prévisionnelle à l'automne 2025. Les travaux sont actuellement en cours avec la direction générale du Trésor. L'un des sujets de discussion porte sur le point d'équilibre à trouver entre le souhait de la DJPEVA d'inclure le plus grand nombre d'associations possibles dans le processus de prêts et de flux de trésorerie et les demandes de l'Autorité de contrôle prudentielle et de résolution et de la Fédération bancaire française, dans un contexte marqué, à de rares exceptions, par un monopole des établissements de crédit ou des sociétés de financement pour les opérations de crédit.

b) Loi n° 2024-301 du 2 avril 2024 visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics (application directe)

La loi n° 2024-301 visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics a permis de mettre un terme définitif aux incertitudes entourant l'avenir de ces structures du fait de la loi n° 2019-791 du 26 juillet 2019 pour une école de la confiance – dite loi « Blanquer ». La loi « Blanquer » abaisse en effet à trois ans l'âge de l'instruction obligatoire, posant la question du devenir des jardins d'enfants qui ne sont pas des établissements scolaires mais des accueils de la petite enfance pour des enfants âgés de 18 mois à 6 ans. L'article 18 de la loi « Blanquer » prévoyait un moratoire pour cinq ans, soit jusqu'à l'année scolaire 2023-2024 incluse, permettant de considérer comme satisfaite cette obligation d'instruction si l'enfant fréquente un jardin d'enfants pré-existant à la loi de 2019. Toutefois, en septembre 2024, ces structures ne pouvaient plus accueillir des enfants de 3 ans et plus, remettant en cause l'existence même d'un grand nombre d'entre elles.

La loi n° 2024-301 accorde une dérogation permanente aux seules structures existantes en 2019 pour continuer à accueillir des enfants âgés de 3 à 6 ans. Elle ne nécessite pas de texte d'application.

c) Loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 visant à favoriser l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré

Adoptée à l'initiative du Sénat, sur le fondement d'une proposition de loi déposée par Pierre-Antoine Levi, la loi n° 2023-265 du 13 avril 2023 vise à permettre l'accès de tous les étudiants à une offre de restauration à tarif modéré, y compris lorsque leur lieu de formation n'est pas couvert par un point de vente du Crous.

En application d'un nouvel article L. 822-1-1 du code de l'éducation, les établissements doivent alors mettre en place un conventionnement avec des restaurants collectifs tiers, ainsi habilités à accueillir les étudiants aux tarifs social et très social, ou, à défaut, proposer un soutien financier sous la forme de chèques alimentaires.

Le volet « conventionnement » de ce dispositif, applicable sans mesure réglementaire, est déjà mis en œuvre depuis plus d'un an de manière très satisfaisante. Ce premier bilan très positif avait été salué par la commission à l'occasion de l'examen des crédits budgétaires de l'enseignement supérieur¹.

Un décret n° 2024-748, publié le 6 juillet 2024, a précisé le régime de l'aide financière accordée aux étudiants n'ayant pas accès à une offre de restauration collective à tarif modéré.

Ce décret a été complété par deux arrêtés ministériels du 21 novembre 2024² fixant le montant de cette aide et les modalités opérationnelles de son versement. La liste des zones blanches dans lesquelles s'applique cette aide, identifiées par les recteurs de région académique, a en outre été publiée sur le site Internet du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Cette loi d'initiative sénatoriale est donc désormais pleinement applicable.

2. Culture

a) Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques

Issue d'une proposition de loi transpartisane déposée à l'initiative de Catherine Morin-Desailly, Max Brisson, Pierre Ouzoulis et plusieurs membres de la commission, la loi relative à la restitution de restes humains appartenant à des États étrangers a été définitivement adoptée par le Sénat, à l'unanimité, le 18 décembre 2023.

- Ce texte vise à faciliter la restitution à des États étrangers de restes humains appartenant aux collections publiques.

Les dispositions de son article 1^{er} introduisent ainsi, dans une nouvelle section du code du patrimoine (articles L. 115-5 à L. 115-9), une dérogation générale au principe d'inaliénabilité de ces collections rendant possible, sous certaines conditions, la sortie de restes humains du domaine public. Cette sortie est alors prononcée par décret en Conseil d'État, sans qu'une autorisation préalable du Parlement, sous la forme de lois d'espèce successives, ne soit plus nécessaire.

Le nouvel article L. 115-9 du code du patrimoine prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités d'application de ces dispositions, notamment les conditions dans lesquelles l'identification des restes en cause est effectuée et les modalités et délais de

¹ Avis n° 149 (2024-2025) sur le projet de loi de finances pour 2025, tome V, fascicule 2, déposé le 21 novembre 2024 par M. Stéphane Piednoir, rapporteur.

² Arrêtés du ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche portant les références ESR2430124A et ESR2429616A.

leur restitution à l'État demandeur après leur sortie du domaine public. Ce décret a été pris le 28 juin 2024 (décret n° 2024-632) et ses dispositions sont codifiées aux articles R. 115-11 à R. 115-14 du code du patrimoine.

Une première application de cette loi a ainsi été rendue possible : la restitution par transfert de propriété de trois crânes d'individus sakalava à la République de Madagascar a été autorisée par un décret n° 2025-309 du 2 avril 2025, sur le fondement des travaux menés par le comité scientifique franco-malgache.

- L'article 2 de la loi a par ailleurs prévu la remise au Parlement, dans un délai d'un an à compter de sa promulgation, d'un rapport gouvernemental identifiant les solutions possibles pour mettre en place une procédure pérenne de restitution des restes humains originaires du territoire des collectivités ultramarines.

La rédaction de ce rapport a été confiée par le Gouvernement, le 11 octobre 2024, au député Christophe Marion. Intitulé *Restituer, au sein de la République, les restes humains présents dans les collections publiques*, ce document a été officiellement rendu le 15 décembre dernier, avant de faire l'objet d'une remise officielle à la ministre de la culture le 8 janvier 2025.

b) Loi n° 2021-1382 du 25 octobre 2021 relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique

S'agissant de la loi relative à la régulation et à la protection de l'accès aux œuvres culturelles à l'ère numérique, 10 mesures réglementaires ont été prises dans le cadre de cinq décrets parus en 2021 et en 2022. Le délai de publication de ces décrets fut inférieur à six mois.

Deux décrets en Conseil d'État doivent paraître en octobre 2026, puis tous les cinq ans, en application de l'article 41 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986. La loi du 25 octobre 2021 prévoit en effet la réévaluation de deux seuils tous les cinq ans :

- d'une part, le seuil maximum d'habitants pouvant être desservis par un ou plusieurs réseaux de diffusion d'un service de radio par voie hertzienne terrestre en mode analogique dont dispose, en droit ou en fait, une même personne physique ou morale ;
- d'autre part, le seuil analogue, s'agissant de l'ensemble des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre en mode numérique, autre que national, pour lesquels une personne serait titulaire d'autorisations.

3. Communication

- a) *Loi n° 2023-1177 du 14 décembre 2023 visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer (application directe)*

Déposée par Catherine Conconne sur le Bureau du Sénat le 5 avril 2023, la proposition de loi visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer a été adoptée sans modification par le Sénat le 15 juin 2023 et par l'Assemblée nationale le 5 décembre 2023.

Son objet est de préserver une spécificité de la répartition du prix des billets de cinéma en outre-mer, historiquement plus favorable aux exploitants qu'en métropole. Les négociations menées en 2023 avec les distributeurs, qui souhaitaient un alignement des pratiques plus favorable à leur intérêt, n'ont pas permis de parvenir à un consensus. Dès lors, l'objet de la proposition de loi a été de fixer dans la loi la pratique observée en outre-mer. Le Sénat et l'Assemblée nationale ont estimé qu'une remise en cause de cet équilibre serait de nature à fragiliser tout le domaine de l'exploitation en outre-mer.

La loi a été promulguée le 14 décembre 2023 et ne nécessitait pas de décrets d'application, ne faisant que confirmer une situation en vigueur.

- b) *Loi n° 2023-566 du 7 septembre 2023 visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne*

La proposition de loi visant à instaurer une majorité numérique et à lutter contre la haine en ligne a été déposée sur le Bureau de l'Assemblée nationale le 17 janvier 2023 à l'initiative de Laurent Marcangeli et adoptée en séance publique le 2 mars 2023.

Saisie de ce texte, la commission de la culture a désigné Alexandra Borchio Fontimp rapporteure. Le Sénat a adopté la proposition de loi le 23 mai 2023. Suite à une commission mixte paritaire conclusive, la loi a finalement été promulguée le 8 juillet 2023.

Cette loi a pour principal objectif de **réguler l'accès des mineurs de 15 ans aux réseaux sociaux**, en instaurant un contrôle obligatoire par les plateformes et l'obligation, avant l'âge requis, de recueillir l'accord des responsables légaux.

Son application, comme l'avait pressenti le Sénat, et au-delà de ses objectifs parfaitement légitimes, s'est cependant heurtée à **deux écueils** qui n'ont jusqu'à présent pas permis son application :

- **d'une part, des difficultés techniques** à mettre en place un mécanisme de vérification de l'âge des internautes au moment de l'inscription sur la plateforme **compatible avec le respect de la protection de la vie privée**. On peut remarquer qu'une même

incertitude plane en matière de contrôle de l'accès aux sites pornographiques pour les mineurs, comme l'ont illustré les débats sur le projet de loi visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique promulguée le 21 mai 2024. À ce jour, il n'existe en effet pas de système qui remplisse l'ensemble des contraintes, en dépit de quelques avancées technologiques ;

- **d'autre part, des difficultés juridiques.** Le projet de loi a fait l'objet d'une procédure de notification auprès de la Commission européenne en application de la directive 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.

Par précaution, le Sénat avait d'ailleurs introduit une disposition suspendant l'application de la loi à la prise en compte des observations de la Commission. **Cependant**, la Commission européenne a dans sa réponse adressée au Gouvernement français dénoncé **pour la première fois** ce mécanisme législatif qui lui paraît dorénavant contraire à l'esprit communautaire. Plus contraignant, sur le fond, la Commission a jugé cette loi, ainsi que la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux, **largement incompatibles avec le droit européen**, notamment le Règlement sur les services numériques (RSN). Par ailleurs, le 9 novembre 2023, la Cour de Justice de l'Union européenne a rendu un très important arrêt dans l'affaire « KommAustria » opposant le gouvernement autrichien aux grandes plateformes Tik tok, Meta et Google. Cet arrêt est fondamental, car **la Cour y limite très fortement le pouvoir des États quant à leur faculté d'imposer au niveau national des obligations aux plateformes établies dans un autre État membre de l'Union européenne**, que ce soit par des mesures générales et abstraites ou par des mesures individuelles.

Dès lors, et à date, il n'a pas été possible d'appliquer la loi sur la majorité numérique.

- c) *Loi n° 2020-1266 du 19 octobre 2020 visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne*

La proposition de loi visant à encadrer l'exploitation commerciale de l'image d'enfants de moins de seize ans sur les plateformes en ligne a été présentée le 17 décembre 2019 par **Bruno Studer**, président de la commission des affaires culturelles et de l'éducation de l'Assemblée nationale, et adoptée à l'unanimité le 12 février 2020. La commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat a examiné le 17 juin 2020 le rapport de Jean-Raymond Hugonet, et a adopté un texte légèrement modifié également à l'unanimité le 25 juin 2020. L'Assemblée nationale a définitivement adopté le texte du Sénat le 6 octobre 2020.

Cette loi vise à donner un statut aux enfants dits « Youtubers ». Des parents mettent en effet en ligne sur les plateformes des vidéos souvent ludiques de leurs enfants, et peuvent en certains cas en retirer des sommes conséquentes, que ce soit par la monétisation publicitaire des contenus ou bien par le biais de partenariats avec des marques. Or s'il existe un statut spécifique pour les « enfants du spectacle », tel n'est pas le cas ici, ce qui peut inciter à des dérives préjudiciables à terme aux mineurs précocement exposés et qui ne bénéficient d'aucune garantie de pouvoir un jour percevoir les sommes encaissées par leurs tuteurs légaux.

Le rapport, prévu à l'article 7 du texte, qui prévoit la remise dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (soit pour **avril 2021**), d'une évaluation du renforcement de la protection des données des mineurs depuis la mise en place de la loi dite « RGPD » a finalement été remis au Parlement le 6 septembre 2023.

L'application de cette loi doit cependant faire l'objet d'une mesure réglementaire qui n'a toujours pas été prise. Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu à l'article 3 fixant le **seuil de durée cumulée ou de nombre des contenus** au-dessus duquel la diffusion de l'image d'un enfant de moins de seize ans sur un service de plateforme de partage de vidéos, lorsque l'enfant en est le sujet principal, est soumise à une déclaration auprès de l'autorité compétente par les représentants légaux n'a toujours pas été publié. **L'absence de ce décret rend caduc l'essentiel de la loi.**

d) Loi n° 2021-1901 du 30 décembre 2021 visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs

La proposition de loi visant à conforter l'économie du livre et à renforcer l'équité et la confiance entre ses acteurs a été déposée au Sénat par Laure Darcos le 21 décembre 2020. Elle a été examinée en commission de la culture le 2 juin 2021 sur le rapport de Céline Boulay-Espéronnier, et adoptée en séance publique le 8 juin 2021. La proposition a ensuite été examinée par l'Assemblée nationale en séance publique le 6 octobre 2021, puis adoptée sans modification au Sénat le 16 décembre 2021, après un examen suivant la procédure **de législation en commission** le 23 novembre 2021.

La loi a été promulguée le 30 décembre 2021.

En plus d'apporter diverses améliorations aux relations contractuelles entre auteurs et éditeurs et de fixer des règles sur le dépôt légal numérique, la loi insère dans notre droit une mesure emblématique, **la fixation de frais de port minimum pour l'envoi de livres**, afin de permettre aux libraires de résister face à la concurrence des plateformes exclusivement en ligne.

La loi du 30 décembre 2021 appelait à **quatre interventions réglementaires. Il n'en reste à ce jour plus qu'une à prendre.**

L'arrêté prévu à l'article 1^{er} et fixant un montant minimal de tarification pour l'envoi a été publié le 4 avril 2023.

Après notification à la Commission européenne, le décret n° 2023-497 du 22 juin 2023 relatif aux modalités de communication au public du prix des offres de livres neufs et de livres d'occasion est entré en vigueur le 23 décembre 2023.

À l'article 2, le décret n° 2022-921 du 21 juin 2022 a fixé les conditions dans lesquelles les communes, leurs groupements, la collectivité de Saint-Barthélemy et la collectivité de Saint-Martin peuvent attribuer des subventions à des établissements existants ayant pour objet la vente au détail de livres neufs.

En revanche, le décret prévu à l'article 5 sur les modalités d'application du dépôt légal des contenus numériques **est encore en cours de préparation**, avec des échanges denses entre les différents opérateurs concernés et les administrations.

4. Jeunesse et sports

a) Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport (application directe)

La loi, d'origine sénatoriale, n° 2024-201 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport comporte deux articles dont un prévoyant un décret d'application.

Il s'agit de l'article 2 qui prévoit une interdiction d'exercice temporaire ou définitive pour les dirigeants de club présentant un danger pour la santé des pratiquants, employant une personne frappée d'une interdiction d'exercer ou refusant d'informer le préfet du comportement à risques d'un des entraîneurs ou encadrants pour les pratiquants.

Le décret d'application n'a à ce jour pas été pris.

En ce qui concerne l'article 1^{er} de ce texte qui vise à renforcer le contrôle de l'honorabilité des éducateurs sportifs et dirigeants de clubs, l'arrêté du 18 juillet 2024 relatif à la création par le ministère chargé des sports d'une téléprocédure de déclaration des éducateurs sportifs, des accidents et incidents graves et des dépôts de documents spécifiques à certaines activités physiques et sportives prévoit un contrôle automatisé du bulletin n° 2 du casier judiciaire ainsi que du fichier judiciaire automatisé des auteurs d'infractions sexuelles des éducateurs et des exploitants d'EAPS.

5. Recherche

- a) *Loi n° 2020-1674 du 24 décembre 2020 de programmation de la recherche pour les années 2021 à 2030 et portant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur*

La loi de programmation de la recherche (LPR), dont l'examen a constitué une étape majeure pour le secteur de la recherche publique en planifiant une augmentation progressive de son budget de 5 milliards d'euros en dix ans, a été promulguée le 24 décembre 2020.

En dépit d'un retard substantiel par rapport au calendrier annoncé (achèvement du programme de publication initialement prévu pour l'automne 2021), la majorité des textes d'application a été publiée entre le quatrième trimestre 2021 et le premier semestre 2022.

La commission constate que deux textes d'application font toujours défaut :

- le décret relatif à l'application spécifique des chaires de professeur junior (CPJ) aux personnels enseignants et hospitaliers ;
- l'arrêté portant sur la diversification du recrutement des étudiants par les établissements d'enseignement supérieur.

COMMISSION DES FINANCES

LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT DE LA COMMISSION DES FINANCES	255
A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	257
1. Les lois de la session : un taux d'adoption à 79 % des mesures d'application, en recul et le plus bas depuis 5 ans.....	258
2. Le stock de lois antérieures à la session 2023-2024 non encore entièrement appliquées continue de croître et le nombre de mesures en attente se maintient à un niveau élevé.....	262
3. Toujours plus de rapports demandés et non remis	264
4. Le suivi des ordonnances : un nombre limité d'habilitations dans le champ de la commission des finances	265
B. SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DES LOIS.....	267
1. La mise en œuvre des lois de la session 2023-2024 : avec 153 mesures réglementaires à prendre, la LFI pour 2024 concentre l'essentiel des dispositions prises et attendues au cours de la session et entre dans les records.....	267
2. Quelques mesures publiées permettent l'application de dispositions des lois antérieures à la session 2023-2024.....	317

**LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DU PRÉSIDENT
DE LA COMMISSION DES FINANCES**

Observations d'ensemble sur le bilan de l'application des lois

1. Dans la continuité des périodes de contrôle précédentes, la très grande majorité des dispositions renvoyant à une mesure d'application sont concentrées sur la loi de finances initiale (LFI) de l'année. **Pour la session 2023-2024, près de 90 % des dispositions renvoyant à un texte réglementaire relèvent de la LFI pour 2024**, avec 153 mesures attendues dans le champ de ce texte.
2. Après une année de reflux à 83 dispositions **appelant une mesure réglementaire, la période examinée retrouve un niveau très élevé avec** un total de 172 dispositions attendues.
3. Le **taux de mise en application continue de baisser par rapport aux années précédentes**, hors mesures différées, à **79 % pour cette session, contre 80 % l'an dernier et 87 % il y a deux ans. Il s'agit du taux le plus faible des 5 dernières années**. Contrairement aux années précédentes, le taux d'application des arrêtés, traditionnellement bien moins important, est comparable à celui des décrets sur la session 2023-2024.
4. **Les délais moyens de publication se dégradent fortement** en 2023-2024 : le taux d'application sous six mois prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 est de **seulement 51 % alors qu'il s'élevait à 74 % en 2022-2023**.
5. **Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures et restant non prises reste très élevé**, avec 84 mesures. Certaines lois de plus de dix ans sont toujours suivies par la commission des finances. Pour rappel, le stock de mesures comptait, avant la session 2020-2021, environ 40 dispositions.
6. **Sur la session 2023-2024, le Gouvernement a également reçu six habilitations à prendre des ordonnances**. Deux d'entre elles ont été prises sur le fondement de ces habilitations. Une ordonnance l'a également été sur la base d'une habilitation donnée lors de la session précédente.
7. Enfin, en ce qui concerne les demandes de rapports, un seul des 11 rapports prévus par les textes de la session 2023-2024 a été remis.

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **147 mesures réglementaires d'application sur 236¹ ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un taux de 62 %, supérieur de 7 points à celui de la session précédente. **Sur les 236 mesures**, 172 mesures étaient « nouvelles », relatives aux lois de la session 2023-2024² et 64 « anciennes », concernant des lois antérieures à la session.

Pour la session 2023-2024, plusieurs constats peuvent être formulés :

– *Un retour à un niveau élevé de mesures d'application attendues, essentiellement dû à la loi de finances initiale pour 2024.*

Après deux années de réduction significative du nombre de mesures attendues³, la session 2023-2024 revient à un volume de mesure presque équivalent au pic de la session 2020-2021 (183 mesures). Pour rappel, le nombre de mesures attendues était traditionnellement inférieur à 100 mesures sur la session avant 2020.

Sur ces 172 mesures, dont 32 étaient différées, 130 ont été prises et 3 sont devenues sans objet. Par ailleurs, sur 39 mesures restant à prendre, 9 sont différées. **Le taux de mise en application des lois de la session, en comptabilisant les mesures différées, s'élève à 76 %. Hors mesures différées et devenues sans objet, il s'élève à 79 %.** Ces deux taux sont légèrement inférieurs à ceux de la session précédente, qui s'élevaient à 78 % **avec mesures différées** et 80 % **hors mesures différées**. **Lors de la session 2021-2022, ces taux s'élevaient respectivement à 78 % (avec différées) et 87 % (sans différées).**

Il s'agit du taux d'adoption hors différées le plus faible depuis 5 ans.

– *Le stock reste à un niveau élevé et augmentera significativement à l'issue de la session.*

Le stock a beaucoup augmenté au cours des années précédentes. Il représentait 30 mesures en 2019-2020 et s'établit pour la troisième session consécutive au-delà de 80 mesures. Le taux de déstockage est stable par rapport à l'année dernière : 32 % en 2023-2024 et en 2022-2023, mais ce taux s'élevait à 44 % en 2021-2022. Ce faible taux de prise de mesures des sessions

¹ Tant le nombre total de mesures prises que le nombre total de mesures attendues excluent les mesures facultatives.

² 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.

³ 135 mesures sur la session 2021-2022 et 83 mesures sur la session 2022-2023.

antérieures, combiné au nombre très important de mesures de la session 2023-2024 aura pour conséquence directe une augmentation forte du stock pour la prochaine session, **ce dernier dépassant la barre des 100 mesures à l'issue de la session 2023-2024.**

Il reste par ailleurs des mesures très anciennes – plus de 10 ans - toujours inappliquées.

Au stock de mesures réglementaires attendues s'ajoute par ailleurs **un stock de 51 rapports prévus par des lois antérieures à la session en attente de remise.**

1. Les lois de la session : un taux d'adoption à 79 % des mesures d'application, en recul et le plus bas depuis 5 ans

Deux des lois examinées au cours de la session et suivies par la commission des finances sont **d'application directe, en l'absence de renvoi à un texte réglementaire d'application.** Il s'agit des lois n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023 et n° 2024-279 du 29 mars 2024 tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires.

4 lois restent non ou partiellement appliquées :

- Les lois n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France et n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 sont partiellement appliquées.

- Les lois n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement et n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 ont chacune besoin d'une mesure d'application qui n'a pas été prise.

a) Seule la moitié des mesures prises l'ont été dans un délai de six mois

Les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois de la période du présent contrôle montrent que le Gouvernement ne parvient pas à respecter systématiquement l'objectif d'adoption des mesures réglementaires dans les 6 mois suivant la promulgation, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008.

Ce taux d'adoption sous six mois est en forte baisse sur la session, en s'établissant à 51 % en 2023-2024, contre 74 % en 2022-2023, soit une baisse de plus de 20 points d'une année sur l'autre.

**Délais de parution des mesures prises, hors mesures différées,
en application des lois adoptées définitivement au cours de la période de référence¹**

	2023-2024		2022-2023		2021-2022	
Nombre de mesures prises dans un délai :		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>
- inférieur ou égal à 1 mois	16	51 %	16	74 %	10	62,5 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	7		5		32	
- de plus de 3 mois à 6 mois	32		18		13	
- de plus de 6 mois à 1 an	46	43 %	13	24 %	24	27,3 %
- de plus d'1 an	6	6 %	1	2 %	9	10,2 %
Total	107	100 %	53	100 %	88	100 %

b) Un taux de mise en application hors mesures différées à 79 % sur la session 2023-2024, en baisse par rapport aux sessions précédentes

Le taux de mise en application des lois de la période s'établit à 79 %, hors mesures différées et mesures devenues sans objet. Il s'inscrit légèrement en-dessous de la moyenne des taux constatés lors des précédentes années (87 % en 2021-2022 et 80 % en 2022-2023). **Il s'agit du taux le plus faible sur les 5 dernières années.**

La session 2023-2024 se distingue aussi par un taux d'arrêté pris plus important que celui des décrets, alors que le taux d'application est habituellement très largement supérieur à celui des arrêtés. S'il faut saluer la plus grande importance attachée à la prise des arrêtés attendue, il faut regretter que cette dernière coïncide avec un taux de prise des décrets plus faible.

Le taux d'application des deux lois partiellement appliquées est par ailleurs très inégal. La loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France est appliquée à 44 % tandis que la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 est appliquée à plus de 80 %.

3 mesures sont devenues sans objet lors de la session 2023-2024, sur 172 mesures initialement attendues, soit 1,7 %² des mesures prévues par les lois de la session. À celles-ci s'ajoutent **20 mesures facultatives**, dont 4 ont fait l'objet d'une mesure adoptée sur la session et deux sont devenues sans objet. Le nombre de mesures facultatives est supérieur à l'année précédente (13 mesures facultatives en 2022-2023), ce qui peut être attribué à un nombre de mesures attendues beaucoup plus important.

¹ 2 mesures différées, et donc non tenues au respect du délai de 6 mois de parution des actes réglementaires, ont été prises lors de la session 2022-2023. Elles n'apparaissent pas dans ce tableau.

² En très nette diminution par rapport à la session 2022-2023, pour laquelle le taux de mesures devenues sans objet s'élevait à 12 %.

La session 2023-2024 compte de nouveau un nombre important de **mesures différées** après une année 2022-2023 où ces dernières étaient presque absentes. Leur nombre est ainsi passé de 4 à 32 d'une session sur l'autre. 23 de ces mesures ont déjà été prises.

Pour rappel, les mesures différées recouvrent trois hypothèses :

- les mesures dont la prise est conditionnée par une décision préalable de la Commission européenne ;

- les mesures pour lesquelles la loi les appelant prévoit un délai de prise supérieur à six mois ou pour lesquelles le dispositif appelant un texte réglementaire n'entre en vigueur qu'après le 31 mars 2025 ;

- les mesures qui, bien qu'entrant dans le délai de droit commun de six mois, ont vu leur base législative modifiée avant leur adoption.

Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2019

	2023-2024	2022-2023	2021-2022	2020-2021	2019-2020
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	172	83	135	183	167
Mesures prises	130	55	94	122	117
Mesures devenues sans objet	3	10	11	13	9
Mesures restant en attente	39	18	30	48	41
dont mesures différées	9	2	10	28	18
Taux de mise en application (hors mesures différées)	79 %	80 %	87 %	87 %	83 %
<i>Taux global de mise en application (rapports et ordonnances inclus)</i>	72 %	67 %	69 %	70 %	66 %

c) Deux mesures attendues sur trois concernent l'application de dispositions législatives d'origine gouvernementale

En ce qui concerne les lois de la session 2023-2024, 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 session, **67 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale, soit un montant légèrement supérieur à celui de l'an dernier (62 %).**

Il peut également être remarqué que les mesures trouvant leur origine dans une initiative parlementaire ont un taux d'application inférieur de 15 points aux mesures d'origine gouvernementale¹ sur la session 2023-2024, ce qu'il convient de regretter.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application
prises par rapport aux mesures attendues (lois de la session 2023-2024)**

Texte	Attendues						Prises ou devenues sans objet						Encore en attente	Dont différées
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	CMP		
2023-1322 LFI 2024	153	61	48	23	21	0	126	53	40	17	16	0	27	8
2024-330 PPL EDF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0
2024-537 Attractivité de la France	17	6	1	0	9	1	7	3	0	0	4	0	10	1
2023-1195 LPFP 2023-2027	1	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	0
Total	172	67	49	24	31	1	133	56	40	17	20	0	39	9

¹ Le taux d'application des mesures issues d'une origine parlementaire est de 65 % sur la session, contre 81 % pour les mesures issues d'une initiative du Gouvernement.

2. Le stock de lois antérieures à la session 2023-2024 non encore entièrement appliquées continue de croître et le nombre de mesures en attente se maintient à a niveau élevé

a) Évolution du stock de lois : un nombre de lois, parfois très anciennes, non intégralement appliquées qui continue d'augmenter

Au début de la session, le stock de lois encore en attente d'une mesure d'application s'élevait à 16 lois pour la commission des finances.

Au cours de la session, la loi n° 2021-953 du 19 juillet 2021 de finances rectificative pour 2021 est sortie du stock, sa mesure d'application en attente étant devenue sans objet.

Les 4 lois non intégralement appliquées de la session entreront dans le stock en vue de la prochaine session d'application des lois.

Le stock de lois s'élève ainsi à 19 lois à l'issue de la session 2023-2024.

b) Évolution du stock de mesures : un nombre de mesures en attente qui se maintient à un niveau élevé à 84 mesures

Le nombre de mesures prévues par des lois antérieures s'élève à 84 cette année (dont 20 mesures facultatives), un nombre identique à la session précédente et légèrement inférieur à la session 2021-2022 qui comptait 90 mesures. La proportion de mesures facultatives a cependant significativement augmenté par rapport à la session précédente, leur nombre passant de 7 à 20.

Sur les 64 mesures non facultatives en attente, 10 ont été prises et 4 sont devenues sans objet. Sur les 20 mesures facultatives du stock, 8 mesures ont été prises et 3 sont devenues sans objet. Le stock devrait augmenter puisque 43 mesures en attente et 12 mesures facultatives de la session 2023-2024 devraient devenir des mesures de stock suite à cette session. Pour mémoire, le stock, qui devrait dépasser les 100 mesures suite à cette session, était inférieur à 40 mesures avant 2020.

En tout état de cause, et comme cela a été souligné à plusieurs reprises lors des précédents bilans d'application des lois, il semble difficilement compatible avec l'objectif à valeur constitutionnelle de lisibilité et de clarté de la loi **de laisser durablement en vigueur des dispositions appelant une mesure réglementaire qui ne verra sans doute jamais le jour.**

**Comparaison par origine des mesures d'application prises¹
par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1^{er} octobre 2021)**

Lois	Mesures attendues depuis le dernier contrôle						Mesures prises ou devenues sans objet						Mesures encore en attente
	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	Total	Initial	Gvt	AN	Sénat	CMP	
2013-1279 LFR pour 2013	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2013-672 régulation des activités bancaires	3	3	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3
2016-1918 LFR pour 2016	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2017-1837 - LFI 2018	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018-1317 LFI 2019	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2018-898 loi Fraude	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2019-1479 LFI 2020	10	8	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	10
2019-486 Loi PACTE	5	0	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0	5
2020-1508 DDADUE	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	1
2020-1721 LFI 2021	6	0	5	0	1	0	0	0	0	0	0	0	6
2021-1836 modernisation FIPU	1	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
2021-1900 LFI 2022	14	6	7	1	0	0	3	1	2	0	0	0	11
2021-953 LFR 2021	1	0	1	0	0	0	1	0	1	0	0	0	0
2022-1157 LFR 2022	7	1	0	6	0	0	1	0	0	1	0	0	6
2022-1726 LFI 2023	22	5	9	6	2	0	16	3	9	2	2	0	6
2023-610 Douane	9	6	0	2	0	1	4	1	0	2	0	1	5
Total	84	30	27	22	3	2	25	5	12	5	2	1	59

¹ Intègre les mesures facultatives.

3. Toujours plus de rapports demandés et non remis

a) La publication et l'exploitation des rapports de l'article 67

En vertu des dispositions de **l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit**, « le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application » d'une loi « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date » de son entrée en vigueur.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent des informations importantes et permettent aussi de constater certaines divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement.

Il faut néanmoins une nouvelle fois regretter que le suivi des arrêtés ne soit jamais effectué dans ces rapports, qui se bornent à commenter les mesures renvoyant à des décrets alors que l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 vise bien « *les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi* ».

b) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées au cours de la session 2023-2024 : un taux de remise exceptionnellement bas

11 rapports sont attendus pour la session 2023-2024, un nombre équivalent à la session 2022-2023. 10 de ces 11 rapports trouvent leur origine dans un amendement de l'Assemblée nationale. Le dernier est un rapport demandé par le Sénat et a effectivement été remis par le Gouvernement. Il concerne la mise en œuvre de l'expérimentation « Mieux reconstruire après inondation ».

La session 2023-2024 se distingue ainsi par un très mauvais taux de remise : sur 11 rapports attendus, seul 1 rapport a été remis.

**Origine des dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport
pour la session 2022-2023**

Texte	Rapports attendus					Rapports remis ou devenus sans objet					En attente
	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	Total	Texte initial	Gouv.	AN	Sénat	
2023-1322 LFI 2024	10	0	0	9	1	0	0	0	0	1	9
2024-330 PPL EDF	1	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1
2024-537 attractivité de la France	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0	0
2023-1195 LPFP 2023-2027	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	11	0	0	10	1	1	0	0	0	1	10
Taux	100 %	0 %	0 %	91 %	9 %	100 %	0 %	0 %	0 %	100 %	91 %

c) Bilan des rapports prévus par les lois promulguées avant le 1er octobre 2023 : une augmentation continue du stock depuis plusieurs sessions

51 rapports appelés par une loi promulguée avant le 1^{er} octobre 2023 n'avaient pas encore été remis, contre 47 au 1^{er} octobre 2022. Pour mémoire le **stock des rapports non transmis a évolué de façon très importante par rapport à la session 2019-2020**, où seuls 14 rapports étaient concernés.

Sur ces 51 rapports, **5 ont été remis et 2 sont devenus sans objet**. Le stock augmente donc encore une fois à la fin de la session 2023-2024.

4. Le suivi des ordonnances : un nombre limité d'habilitations dans le champ de la commission des finances

a) 6 habilitations au cours de la session 2023-2024

6 habilitations à légiférer par ordonnance ont été adoptées sur la session 2023-2024.

2 habilitations ont effectivement donné lieu à une ordonnance, il s'agit de l'ordonnance n° 2025-230 du 12 mars 2025 relative aux organismes de placement collectif et l'ordonnance n° 2025-229 du 12 mars 2025 portant réforme du régime des nullités en droit des sociétés.

Une habilitation a échoué sans qu'une ordonnance soit prise, le Gouvernement ayant préféré procéder par une transposition législative directe du mécanisme d'imposition minimale mondiale des grands groupes lors de l'examen de la loi de finances pour 2025. Cette situation interroge sur la pertinence de l'habilitation donnée.

S'agissant des 3 ordonnances non encore prises, leurs délais d'habilitation ne sont pas encore échus et il n'y a pas lieu de croire qu'elles ne seront pas prises en temps et en heure.

b) 2 habilitations antérieures à la session 2023-2024 dont une est échue

2 habilitations à légiférer par ordonnance étaient prévues par des textes antérieurs au 1^{er} octobre 2023. Aucune de ces deux ordonnances n'a été prise et dans un des deux cas, le délai d'habilitation est échu.

c) Aucune ratification d'ordonnance n'a été opérée au cours de la période étudiée

À l'issue du précédent contrôle d'application de la loi, **34 ordonnances étaient en attente de ratification. Aucune n'a été ratifiée**, les projets de lois de ratification étant restés, jusqu'au 31 mars 2025, au stade du dépôt devant l'une ou l'autre assemblée.

Par ailleurs, les **deux ordonnances prises au cours de la session 2022-2023 n'ont pas encore fait l'objet d'un dépôt de projet de loi de ratification**, néanmoins, ces deux ordonnances ayant été publiées le 13 mars 2025, le délai de 3 mois pour le dépôt d'une loi de ratification n'était pas encore échu au 31 mars 2025.

B. SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DES LOIS

1. La mise en œuvre des lois de la session 2023-2024 : avec 153 mesures réglementaires à prendre, la LFI pour 2024 concentre l'essentiel des dispositions prises et attendues au cours de la session et entre dans les records

a) La loi de finances pour 2024

L'essentiel des mesures des lois de la session 2023-2024 renvoyant à un texte réglementaire concerne la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances (LFI) pour 2024, qui concentrait ainsi 87 % des mesures appelées sur l'ensemble des lois contrôlées.

Le nombre des dispositions réglementaires prévues par la LFI pour 2024 est particulièrement important : cette dernière prévoit 153 mesures réglementaires, contre 61 mesures d'application pour la LFI pour 2023 et 93 pour la LFI pour 2022.

Au 31 mars 2025, sur ces 153 mesures attendues, 123 mesures ont été prises, 3 sont devenues sans objet et 27 mesures demeurent en attente (23 décrets et 4 arrêtés) dont 8 sont des mesures différées qui ont vocation à être prises ultérieurement. En plus des mesures attendues, la LFI prévoyait 12 textes réglementaires facultatifs, parmi lesquels 3 ont été adoptés.

Le tableau ci-dessous donne le détail du nombre de mesures par statut et type de texte :

LFI pour 2023	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				<i>Total</i>	<i>Dont mesures non différées</i>	<i>Dont mesures différées¹</i>
Tout type	153	123	3	27	19	8
Décret	116	91	2	23	17	6
Arrêté	36	31	1	4	2	2
Voie réglementaire	1	1	0	0	0	0

Parmi les nombreux enjeux portés par la loi de finances pour 2024 ressortent notamment une réforme profonde de la fiscalité du logement et une évolution de la fiscalité environnementale.

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) Les mesures d'application ont été prises dans leur quasi-intégralité concernant les aménagements de la fiscalité du logement prévues dans la loi de finances pour 2024

Le projet de loi de finances pour 2024 contenait des mesures nombreuses pour modifier la fiscalité du logement et de la rénovation énergétique des logements. En particulier, l'article 71 de la loi de finances initiale comprenait six séries de dispositions.

Cet article étant intégré dans le texte initial du projet de loi de finances et soutenu par le Gouvernement, les mesures ont été suivies d'effet et la presque intégralité des mesures d'application a été prise. En effet, sur les 26 mentions de décrets ou d'arrêtés à prendre pour l'application de cet article, une seule disposition ne bénéficie pas encore de texte d'application.

- (a) De nombreuses dispositions en faveur des prêts à taux zéro pour l'achat ou la rénovation de logements ont été mises en œuvre avec efficacité

Pour commencer, la loi de finances pour 2024 a modifié les conditions du prêt à taux zéro (PTZ) : ce dernier a été recentré sur le logement collectif en zone tendue, ne s'applique plus aux maisons individuelles et a été prorogé jusqu'en 2027. En outre, les quotités du PTZ ont été revues, afin de permettre aux emprunteurs les plus modestes de voir jusqu'à 50 % de leur prêt, dans une limite de 10 000 euros de subvention, être financé par le PTZ. Il est à noter, cependant, que le PTZ a connu une évolution décisive dans la loi de finances initiale pour 2025 puisque ce dernier a été élargi à tout le neuf, sur l'ensemble du territoire. Le décret concernant les quotités¹ et l'arrêté concernant les modalités d'application² ont été pris dans les trois mois suivant la publication de la loi, signe d'un volontarisme du Gouvernement sur la question.

L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ), qui permet de financer la réalisation de travaux d'amélioration énergétique au sein d'un logement, a de même connu des évolutions notables. Outre sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2027, contrairement à l'avis du Sénat qui souhaitait limiter sa prolongation à 2026 conformément aux objectifs de la loi de programmation des finances publiques, plusieurs évolutions ont favorisé la compatibilité entre l'éco-PTZ et le dispositif MaPrimRénov'.

¹ [Décret n° 2024-299 du 29 mars 2024](#) relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation pris pour application de l'article 244 quater U du code général des impôts modifié par l'article 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

² [Arrêté du 2 avril 2024](#) modifiant les arrêtés du 4 mai 2009 relatifs aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêts destinées au financement de travaux de rénovation afin d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

En 2024, c'est uniquement pour les travaux ayant bénéficié de l'aide MaPrimeRénov' Copropriétés distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) que les restes à payer sont devenus éligibles à l'éco-PTZ¹. Une réforme du même dispositif, adoptée lors du PLF pour 2025, a permis d'harmoniser certains critères applicables pour l'obtention de l'éco-PTZ avec ceux conditionnant le bénéfice de MaPrimeRénov', ouvrant au plus grand nombre ce cumul de dispositifs. La première harmonisation portée lors de la loi de finances pour 2024 a donc été, depuis, complétée par la publication d'un nouvel arrêté d'application le 27 mars 2025².

Lors de la nouvelle lecture du PLF pour 2024, le Gouvernement avait fait adopter, de sa propre initiative, la mise en œuvre de la réforme de l'éco-PTZ au 1^{er} avril 2024. Le décret mettant à jour le dispositif a été publié le 29 mars 2024, ce qui a permis aux organismes prêteurs de finaliser les chantiers informatiques induits par cette réforme.

Le texte prévoyait en outre plusieurs mesures d'application pour le prêt-avance mutation (PAM) qui ont été publiées dans un décret³ et un arrêté⁴ le 3 septembre 2024. Elles clarifient les conditions d'octroi du prêt, limité à 10 ans, ainsi que les modalités dans lesquelles il peut être rendu exigible au bénéficiaire et les amendes prévues pour les entreprises ou personnes physiques coupables de fraude.

(b) D'autres textes d'applications ont précisé des mesures facilitant l'accès au logement pour tous et la réhabilitation des logements

Pour commencer, le dispositif « seconde vie », qui permet l'application du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) de 5,5 % aux opérations de rénovation lourdes de logements sociaux devait être précisé par décret sur plusieurs aspects.

Le Gouvernement a bien publié le décret⁵ déterminant les niveaux de performance énergétique et environnementale à atteindre pour bénéficier du dispositif en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion. De même, certaines

¹ [Décret n° 2024-849 du 19 juillet 2024](#) relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation permettant d'améliorer la performance énergétique de la copropriété des immeubles bâtis et ayant ouvert droit à une aide accordée par l'Agence nationale de l'habitat au syndicat de copropriétaires.

² [Arrêté du 27 mars 2025](#) relatif aux conditions d'application de dispositions concernant les avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation énergétique des logements anciens en France métropolitaine et en outre-mer.

³ [Décret n° 2024-887 du 3 septembre 2024](#) relatif au prêt avance mutation ne portant pas intérêt destiné au financement de travaux permettant d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

⁴ [Arrêté du 3 septembre 2024](#) relatif aux conditions de distribution du prêt avance mutation ne portant pas intérêt destiné au financement de travaux permettant d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

⁵ [Décret n° 2024-1142 du 4 décembre 2024](#) relatif aux conditions d'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée et de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la réalisation de travaux lourds d'amélioration de la qualité énergétique de logements sociaux.

dispositions comme les conditions dans lesquelles un logement-foyer conventionné peut augmenter les loyers après avoir connu une rénovation lourde ont été précisées par décret¹.

Le logement locatif intermédiaire a aussi bénéficié d'avantages nouveaux qui devaient être précisés. L'ensemble des résidences-services ont été intégrées au bénéfice de la créance d'impôt sur les sociétés, quel que soit leur régime de TVA. Deux décrets² et un arrêté³ ont permis de déterminer certains cas dans lesquels les logements cibles pouvaient bénéficier d'un taux réduit de TVA. Des critères de loyer ou encore de performance ont ainsi été définis pour préciser l'application de la loi.

- (c) Une seule mesure, relative au logement en outre-mer, n'a pas encore trouvé à s'appliquer

L'article 71 de la loi de finances pour 2024 modifie les conditions d'accès au crédit d'impôt en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré qui réalisent des investissements dans les logements neufs en outre-mer. Un décret doit définir les performances techniques, énergétiques et environnementales que doivent acquérir les logements acquis et réhabilités pour que l'acheteur ait accès au crédit d'impôt.

À ce jour, le décret est en cours d'élaboration par la DGOM et devrait permettre, lors de sa publication, de clarifier l'application de l'article 244 *quater* X du code général des impôts.

- (2) La loi de finances pour 2024 marque un retour à la normale de la fiscalité énergétique

L'automne 2021 a connu le déclenchement d'une crise majeure et inédite des prix de l'énergie. Si elle a démarré par une hausse considérable des prix du gaz, elle s'est rapidement répercutée sur les prix de l'électricité en raison des mécanismes de fixation du prix de cette énergie en Europe. Cette crise a touché tout le continent, mais elle a été particulièrement prononcée en France du fait de l'effondrement concomitant de la production nucléaire en raison de problèmes de corrosion sous contrainte détectés sur les réacteurs du parc électronucléaire national.

¹ [Décret n° 2025-205 du 28 février 2025](#) relatif aux conventions à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers et aux modalités d'augmentation des redevances maximales à l'issue de certains travaux de rénovation lourde.

² [Décret n° 2024-776 du 8 juillet 2024](#) fixant les plafonds de loyer mensuel pour les locations meublées prévus à l'article 279-0 bis A du code général des impôts ; Décret n° 2024-1144 du 4 décembre 2024 fixant les plafonds de la part de la quittance relative au loyer et de la part de la quittance relative aux services non individualisables prévus à l'article 279-0 bis A du code général des impôts.

³ [Arrêté du 5 juillet 2024](#) fixant le niveau d'amélioration de la performance énergétique des logements faisant l'objet d'une opération d'acquisition-amélioration prévue par l'article 279-0 bis A du code général des impôts.

Pour remédier à l'explosion du prix des factures d'énergie pour les particuliers comme pour les entreprises, l'État a mis en place une série de dispositifs de soutien exceptionnels qui, s'ils ont effectivement permis d'atténuer les conséquences de la crise sur les consommateurs, ont été très coûteux pour les finances publiques.

Ces dispositifs peuvent être déclinés en deux grandes catégories : d'une part une quasi suppression de la fiscalité spécifique s'appliquant à l'électricité (l'accise sur l'électricité) et, d'autre part, différents dispositifs par lesquels l'État a versé des compensations financières aux fournisseurs d'énergie afin qu'ils appliquent des réductions du prix de l'électricité et du gaz délivrés aux consommateurs.

Après avoir atteint son acmé au cours de l'été 2022, la crise des prix s'est progressivement résorbée, les prix sur les marchés de gros entamant à partir du début de l'année 2023 une décrue sensible tout en demeurant à des niveaux supérieurs à ceux constatés avant le déclenchement de la crise. Aussi, la loi de finances pour 2024 avait-elle prévu de partiellement reconduire, sous certaines conditions relatives à l'évolution effective des prix, les dispositifs de soutien mis en place à partir de 2022.

Ainsi, l'article 92 de la loi de finances pour 2024 prévoyait-il de reconduire la minoration fiscale appliquée aux tarifs d'accise sur l'électricité. En 2022 puis en 2023 cette assise avait été presque entièrement supprimée, les tarifs pour les particuliers et les professionnels ayant été abaissés à leurs niveaux minimums autorisés par le droit de l'Union européenne, à savoir respectivement 1 euro par mégawattheure (MWh) et 0,5 euro par MWh. Pour 2024, l'article 92 proposait donc de reconduire cette dépense fiscale dont le coût avoisinait les 10 milliards d'euros. Cependant, compte-tenu de la baisse constatée des prix de l'électricité sur les marchés de gros, ce même article donnait la possibilité au Gouvernement de rehausser ces tarifs par arrêté de façon uniforme de façon à ce que le tarif réglementé de vente d'électricité (TRVe) pour les particuliers n'augmente pas de plus de 10 %. C'est ce qu'il a fait au moyen de l'arrêté du 25 janvier 2024 pris en application des I et II de l'article 92 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024. Cet arrêté a porté en 2024 les tarifs d'accise à 21 euros par MWh pour les ménages et 20,5 euros par MWh pour les entreprises.

Cette minoration fiscale non ciblée, bénéficiant à tous les ménages, y compris les plus aisés, générerait des effets d'aubaine indéniables, d'autant plus que la consommation électrique augmente avec le niveau de revenus. Cette mesure ne permettait pas un usage efficient des deniers publics. Aussi, le Sénat, à l'initiative de la commission des finances, avait proposé un système alternatif plus économe des finances publiques. Il aurait consisté à rétablir les tarifs d'accise à leurs niveaux d'avant crise dès 2024 (ce qui a été fait en 2025) tout en prévoyant une mesure de soutien ciblée sur les foyers qui en avaient réellement besoin. Cette mesure n'a pas été retenue par le Gouvernement dans le cadre du texte établi en vertu de l'article 49 alinéa 3 de la Constitution.

L'article 225 de la loi de finances pour 2024 prévoyait quant à lui notamment de reconduire certains dispositifs de soutien budgétaire destinés à alléger la facture d'électricité des consommateurs particuliers comme professionnels. Il prévoyait en particulier une reconduction conditionnelle du mécanisme dit de bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité permettant de plafonner par arrêté les prix de l'électricité pour les particuliers et petits consommateurs professionnels via des compensations financières versées par l'État aux fournisseurs. Compte tenu de la baisse des prix de l'électricité sur les marchés, ce dispositif n'a pas été activé en 2024. En revanche, comme le prévoyait également l'article 225, un décret a reconduit en 2024 le mécanisme dit « d'amortisseur » des prix de l'électricité visant les consommateurs professionnels qui avaient signé des contrats pluriannuels de fournitures d'électricité au cœur de la crise à des prix très élevés.

Les prix de l'électricité ont poursuivi leur décrue en 2024 conduisant à la sortie de la quasi-totalité des dispositifs de soutien en 2025, hormis une minoration fiscale ciblée sur les industriels grands consommateurs d'électricité.

(3) Les mesures prises pour la mise en œuvre de la loi de finances

**Tableau récapitulatif des mesures attendues
prises en application de la LFI pour 2023**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
4	décret	L'article 4 ajoute les risques ayant trait aux atteintes aux systèmes d'information et de communication à la liste des risques de l'article 39 <i>quinquies</i> G du code général des impôts. Il modifie les délais dans lesquels les dotations annuelles aux provisions permises par l'article 39 <i>quinquies</i> G et non utilisées doivent être réintégrées au bénéfice fiscal. L'article 39 <i>quinquies</i> G ouvre le droit aux entreprises d'assurance et de réassurance de constituer en franchise d'impôt des provisions destinées à faire face aux charges exceptionnelles afférentes aux opérations garantissant certains risques (atomique, responsabilité civile dus à la pollution, spatiaux, attentats, terrorisme et transport aérien). L'article 39 <i>quinquies</i> G prévoit qu'un décret fixe les limites dans lesquelles les dotations annuelles à ces provisions peuvent être retranchées des bénéfices et celles du montant global de chaque provision. L'article 39 <i>quinquies</i> G prévoit qu'un décret fixe les conditions de comptabilisation et de déclaration de ces provisions. La modification du corps des dispositions de l'article 39 <i>quinquies</i> G du CGI par l'article 4 de la LFI 2024 entraîne ainsi la nécessité d'une mise à jour des deux décrets concernés.	Décret n° 2024-523 du 7 juin 2024 relatif aux règles de comptabilisation de la provision pour égalisation et au régime financier du Fonds de garantie des assurances de dommages obligatoires.
9	arrêté	L'article 9 étend au logement intermédiaire l'abattement sur les plus-values immobilières déjà prévu pour la cession de biens en vue de la création de logements sociaux. Un arrêté détermine les communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements dans lesquelles l'affectation de biens au logement intermédiaire ouvre droit à l'abattement sur les plus-values immobilières. Un arrêté dresse la liste de ces communes.	Arrêté du 2 octobre 2023 modifiant l'arrêté du 1^{er} août 2014 pris en application de l'article D. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.

18	arrêté	L'article 18 restreint le crédit d'impôt pour l'acquisition et la pose de systèmes de charge pour véhicule électrique prévu à l'article 200 <i>quater</i> C aux véhicules électriques à charge pilotable. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'énergie et du budget précise les caractéristiques techniques des systèmes de charge pilotable pour véhicule électrique requises pour l'application du crédit d'impôt. La modification introduite par l'article 18 de la LFI rendait nécessaire de mettre à jour l'arrêté en question.	Arrêté du 24 avril 2024 pris pour l'application de l'article 200 <i>quater</i> C du code général des impôts.
24	décret	L'article 24 clarifie et étend les conditions d'éligibilité des fonds de capital-investissement au dispositif d'apport-cession, qui consiste à réinvestir le produit de la cession des titres d'une société auprès d'une autre société contrôlée par l'apporteur en vue de bénéficier d'un report d'imposition des plus-values. Le nouveau régime d'apport-cession est partiellement rétroactif, pouvant s'appliquer aux souscriptions mentionnées au d du 2° du I de l'article 150-0 B <i>ter</i> du code général des impôts qui portent sur des parts ou des actions de fonds, de sociétés ou d'organismes constitués avant la promulgation de la présente loi si ces dernières respectent le quota de 75 % prévu au d du 2° du I de l'article 150-0 B <i>ter</i> du code général des impôts sur la base de l'inventaire semestriel au cours duquel le délai de cinq ans fixé au même d expire. Un décret doit déterminer les conditions dans lesquelles il est possible d'exercer un droit d'option pour appliquer le nouveau régime à ces souscriptions déjà existantes.	Décret n° 2024-532 du 10 juin 2024 relatif aux obligations déclaratives et aux modalités d'option pour l'application du d du 2° du I de l'article 150-0 B <i>ter</i> du code général des impôts issu de l'article 24 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
33	décret	L'article 33 transpose la directive (UE) 2022/2523 du 14 décembre 2022, qui vise à mettre en œuvre, de façon homogène au sein de l'Union européenne, l'accord OCDE/G20 sur l'imposition minimale de 15 % sur les groupes réalisant un chiffre d'affaires supérieur à 750 millions d'euros. Pour la mise en œuvre de cette imposition minimale, les entités constitutives situées en France d'un groupe d'entreprises multinationales ou d'un groupe national compris dans le champ d'application de cette imposition sont soumises à des obligations déclaratives, sous la forme de la remise d'une déclaration d'informations et d'un relevé de liquidation. Un décret détermine le contenu de la déclaration d'informations et du relevé de liquidation.	Décret n° 2024-1126 du 4 décembre 2024 pris pour l'application de l'article 33 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 relatif à l'imposition minimale mondiale des groupes d'entreprises multinationales et des groupes nationaux.

34	décret	L'article 34 dispense certains entrepreneurs individuels et petites entreprises de la condition d'activité exclusive applicable au secteur des services à la personne, qui donne droit à des avantages fiscaux et sociaux : taux réduit de TVA, crédits d'impôt service à la personne et exonération des cotisations et contributions patronales. Un décret précise la proportion du chiffre d'affaires que peuvent représenter les activités accessoires dans le cadre de cette dispense, la loi précisant que cette proportion ne peut excéder 30 %. Un décret fixe les conditions d'application de la dispense.	Décret n° 2024-851 du 25 juillet 2024 relatif aux modalités d'application de la dispense à la condition d'activité exclusive des services à la personne pour les entrepreneurs individuels soumis au régime de la micro-entreprise et les entreprises de moins de 11 salariées prévus à l'article L. 7232-1- 2 du code du travail.
35	arrêté	L'article 35 crée un crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte. Un arrêté détermine les équipements, composants essentiels et matières premières utilisés dans le cadre de ces investissements éligibles au crédit d'impôt.	Arrêté du 11 mars 2024 fixant la liste des équipements, composants essentiels et matières premières utilisés dans le cadre des activités contribuant à la production de batteries, de panneaux solaires, d'éoliennes ou de pompes à chaleur entrant dans le champ du crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte.
35	décret	L'article 35 crée un crédit d'impôt au titre des investissements en faveur de l'industrie verte. Un décret détermine sa date d'entrée en vigueur. Cette date ne peut être postérieure de plus de trois mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret n° 2024-212 du 11 mars 2024 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives au crédit d'impôt au titre des investissements dans l'industrie verte prévues à l'article 35 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
40	arrêté	L'article 40 étend le suramortissement prévu par l'article 39 <i>decies</i> A du code général des impôts destiné à soutenir l'acquisition de poids lourds peu polluants à la pratique du retrofit électrique. Un arrêté définit les conditions dans lesquelles les entreprises peuvent bénéficier du suramortissement.	Arrêté du 13 mars 2020 relatif aux conditions de transformation des véhicules à motorisation thermique en motorisation électrique à batterie ou à pile à combustible.

44	décret	L'article 44 crée le statut de jeune entreprise de croissance, une sous-catégorie de jeunes entreprises innovante. Un décret définit les indicateurs de performance économique auxquels une entreprise doit satisfaire pour bénéficier du statut de jeune entreprise de croissance.	Décret n° 2024-464 du 24 mai 2024 relatif à la définition des indicateurs de performance économique prévus au c du 3° de l'article 44 <i>sexies</i>- 0 A du code général des impôts.
48 Div I	décret	L'article 48 crée un régime spécifique au sein de l'IR-PME en faveur des jeunes entreprises innovantes et procède à une réécriture de ce dispositif pour tenir compte de l'évolution du cadre européen en matière d'aides d'État. Est fixé par décret : - le seuil de chiffre d'affaires qui caractérise la première vente commerciale ainsi que ses modalités de détermination marquant le début, pour la société bénéficiaire de la souscription, d'un délai de 7 ans d'exercice d'une activité sur un marché ouvrant le droit au bénéfice de l'IR-PME ; - les conditions d'information annuelle des investisseurs d'une société holding non animatrice exclusivement composée de mandataires sociaux personnes physiques devant être respectées pour que la société holding puisse être bénéficiaire d'une souscription IR-PME ; - les modalités d'application de l'article 48, notamment les obligations déclaratives incombant aux contribuables et aux sociétés ; - les conditions dans lesquelles les porteurs de parts sont informés annuellement du montant détaillé des frais et commissions, directs et indirects, qu'ils supportent et celles dans lesquelles ces frais sont encadrés ; - les modalités d'application de l'IR-PME pour les investissements dans ces fonds, notamment les obligations déclaratives incombant aux porteurs de parts ainsi qu'aux gérants et dépositaires des fonds.	Décret n° 2024-1128 du 4 décembre 2024 pris pour l'application de l'article 48 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.

49	décret	L'article 49 proroge de deux ans, jusqu'au 31 décembre 2025, la bonification temporaire, de 18 à 25 %, du taux de la réduction d'impôt sur le revenu pour la souscription au capital des petites et moyennes entreprises IR-PME, des entreprises solidaires d'utilité sociale et des foncières solidaires. Un décret détermine sa date d'entrée en vigueur. Cette date 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 le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret n° 2024-598 du 25 juin 2024 fixant la date d'entrée en vigueur des dispositions relatives à la réduction d'impôt sur le revenu pour la souscription en numéraire au capital des entreprises solidaires d'utilité sociale issues de l'article 49 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
51	décret	L'article 51 proroge le taux réduit d'impôt sur les sociétés applicable aux plus-values de cessions visant la transformation des biens en locaux à usage d'habitation prévu à l'article 210 F du code général des impôts. La nouvelle rédaction de l'article 210 F du CGI étend le périmètre d'éligibilité de la dépense fiscale aux opérations mixtes, dès lors que le cessionnaire s'engage à réaliser des locaux dont la surface habitable représente 75 % au moins de la surface totale, le taux réduit d'imposition étant dans ce cas applicable à la plus-value au prorata de la surface habitable. La nouvelle rédaction prévoit également l'allongement à six ans de la durée de construction ou de transformation pour les opérations créant une emprise au sol d'au moins 20 000 mètres carrés. Un décret détermine les modalités d'applications de l'article 210 F du CGI.	Décret n° 2024-495 du 30 mai 2024 pris pour l'application des dispositions de l'article 210 F du code général des impôts dans leur rédaction issue de l'article 51 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
60	décret	L'article 60 étend aux spectacles de cirque le crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques, prévu à l'article 220 <i>sexdecies</i> du CGI. Un décret détermine certaines modalités de la demande d'agrément provisoire nécessaire pour bénéficier de ce crédit d'impôt.	Décret n° 2024-413 du 3 mai 2024 modifiant le décret n° 2021-655 du 26 mai 2021 relatif au crédit d'impôt en faveur des représentations théâtrales d'œuvres dramatiques prévu à l'article 220 <i>sexdecies</i> du code général des impôts.

71 Div II 1°	arrêté	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Un arrêté définit le niveau de performance énergétique que doivent atteindre des travaux réalisés dans un logement ancien pour pouvoir bénéficier d'un prêt à taux zéro.	Arrêté du 2 avril 2024 modifiant l'arrêté du 30 décembre 2010 relatif aux conditions d'application des dispositions concernant les prêts ne portant pas intérêt consenti pour financer la primo-accession à la propriété.
71 Div II 5°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Un décret détermine les conditions dans lesquelles le loyer d'un logement social conventionné à l'aide personnalisée au logement peut être augmenté par avenant lorsque ce dernier est réhabilité après 40 ans d'existence.	Décret n° 2025-205 du 28 février 2025 relatif aux conventions à l'aide personnalisée au logement des logements-foyers et aux modalités d'augmentation des redevances maximales à l'issue de certains travaux de rénovation lourde.

71 Div III 1° et 6°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Il crée un mécanisme nommé prêt avance mutation (PAM), un prêt hypothécaire ne portant pas intérêt éligible à l'éco-PTZ. Il insère dans le code général des impôts un nouvel article 244 <i>quater</i> T instituant un crédit d'impôt au titre des PAM ne portant pas intérêt. Ce crédit d'impôt bénéficie aux établissements de crédit, aux sociétés de financement et sociétés de tiers-financement au titre des PAM ne portant pas intérêt qu'ils distribuent entre le 1^{er} septembre 2024 et le 31 décembre 2027. En application de l'article 199 <i>ter</i> V du CGI, créé par le présent article, le crédit d'impôt s'impute à hauteur d'un cinquième de son montant sur l'impôt sur le revenu ou l'impôt sur les sociétés dû chaque année par le contribuable. Au terme de la cinquième année suivant le versement du prêt, l'excédent qui n'a pas été imputé est restitué. En cas de remboursement anticipé du prêt, les fractions du crédit d'impôt restant à imputer ne peuvent néanmoins pas être utilisées par le prêteur. Est déterminé par décret : - les conditions dans lesquelles une amende peut être infligée à l'entreprise réalisant les travaux bénéficiant du crédit d'impôts si le devis ou la facture de ces travaux ne permettent pas de justifier du bénéfice du crédit d'impôts ; - les modalités de restitution par le bénéficiaire de l'avantage indûment perçu s'il n'apporte pas la justification de la réalisation ou de l'éligibilité des travaux au PAM ; - les modalités dans lesquelles l'offre de PAM ne portant pas intérêt émise par l'établissement de crédit ou par la société de financement peut prévoir de rendre exigible ce prêt auprès des bénéficiaires. - le montant des plafonds de PAM ne portant pas intérêt en fonction de la nature des travaux concernés ; - la durée que le PAM ne portant pas intérêt ne peut dépasser, dans la limite de dix ans maximum ; - les modalités d'application du crédit d'impôt au titre des PAM ne portant pas intérêt.	Décret n° 2024-887 du 3 septembre 2024 relatif au prêt avance mutation ne portant pas intérêt destiné au financement de travaux permettant d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

71 Div III 2°	arrêté	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Il limite les cas d'utilisation du crédit d'impôt relatif à l'adaptation des logements à la perte d'autonomie et au handicap. La liste des équipements dont l'installation et le remplacement donnent droit au crédit d'impôt est fixée par arrêté. Cet arrêté, qui existait avant la LFI pour 2024, doit être adapté pour tenir compte des modifications induites par l'article 71.	Arrêté du 30 décembre 2023 modifiant l'article 18 <i>ter</i> de l'annexe IV au code général des impôts pris pour l'application de l'article 200 <i>quater</i> A du code général des impôts.
71 Div III 6°	arrêté	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Il crée un mécanisme nommé prêt avance mutation (PAM), un prêt hypothécaire ne portant pas intérêt éligible à l'éco-PTZ. Il insère dans le code général des impôts un nouvel article 244 <i>quater</i> T instituant un crédit d'impôt au titre des PAM ne portant pas intérêt. Ce crédit d'impôt bénéficie aux établissements de crédit, aux sociétés de financement et sociétés de tiers-financement au titre des PAM ne portant pas intérêt qu'ils distribuent entre le 1^{er} septembre 2024 et le 31 décembre 2027. Est fixé par arrêté : - les conditions de ressources en fonction desquelles le PAM ne portant pas intérêt peut être consenti aux personnes physiques ; - la convention-type que doit respecter la convention entre l'établissement accordant le PAM et l'État, dont la conclusion est nécessaire pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt au titre des PAM ne portant pas intérêt ; - la convention-type que doit respecter la convention conclue entre l'établissement accordant le PAM et la Société de gestion des financements et de la garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFAS) ; - la convention-type que doit respecter la convention conclue entre la SGFAS et l'État.	Arrêté du 3 septembre 2024 relatif aux conditions de distribution du prêt avance mutation ne portant pas intérêt destiné au financement de travaux permettant d'améliorer la performance énergétique des logements anciens.

71 Div III 7°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Il modifie le régime de l'éco-PTZ, un crédit d'impôt accordé aux établissements de crédit et aux sociétés de financement au titre des prêts sans intérêt qu'ils accordent à des ménages qui réalisent certains travaux d'amélioration de la performance énergétique globale des logements. Un décret détermine les modalités de détermination des travaux éligibles à l'éco-PTZ pour les travaux ayant bénéficié de l'aide MaPrimeRénov' Copropriétés distribuée par l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).	Décret n° 2024-849 du 19 juillet 2024 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation permettant d'améliorer la performance énergétique de la copropriété des immeubles bâtis et ayant ouvert droit à une aide accordée par l'Agence nationale de l'habitat au syndicat de copropriétaires pris pour application de l'article 244 <i>quater</i> U du code général des impôts modifié par l'article 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
71 Div III 11°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Un décret détermine les critères de performance énergétique et environnementale que doivent permettre d'atteindre des travaux de transformation de logements peu performants énergétiquement en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion, afin que ces travaux puissent bénéficier d'un taux réduit de TVA. Un décret détermine les situations et les conditions dans lesquelles le respect de tout ou partie des critères de sécurité d'usage, de qualité sanitaire et d'accessibilité des bâtiments ne sont pas une condition d'éligibilité au taux réduit en raison d'une incompatibilité avec les contraintes architecturales ou patrimoniales pesant sur le bâtiment ou lorsque les travaux nécessaires font courir un risque à l'intégrité du bâti.	Décret n° 2024-1142 du 4 décembre 2024 relatif aux conditions d'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée et de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la réalisation de travaux lourds d'amélioration de la qualité énergétique de logements sociaux.

71 Div III 12°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. En application de l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts, les livraisons de logements locatifs intermédiaires respectant les plafonds de ressources, de loyers et de localisation prévus par l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts, bénéficient d'un taux réduit de TVA. Un décret détermine les plafonds que ne peut dépasser le loyer mensuel d'une location meublée pour que la livraison de logement puisse bénéficier du taux réduit de TVA.	Décret n° 2024-776 du 8 juillet 2024 fixant les plafonds de loyer mensuel pour les locations meublées prévus à l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts.
71 Div III 12°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. En application de l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts, les livraisons de logements locatifs intermédiaires respectant les plafonds de ressources, de loyers et de localisation prévus par l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts, bénéficient d'un taux réduit de TVA. Un décret détermine les plafonds que ne peuvent dépasser la part de la quittance relative au loyer et la part de la quittance relative aux services non individualisables devant être respectées dans le cadre d'une location en résidence-service afin que la livraison de logement puisse bénéficier du taux réduit de TVA.	Décret n° 2024-1144 du 4 décembre 2024 fixant les plafonds de la part de la quittance relative au loyer et de la part de la quittance relative aux services non individualisables prévus à l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts.
71 Div III 12°	arrêté	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. En application de l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts, les livraisons de logements locatifs intermédiaires respectant les plafonds de ressources, de loyers et de localisation prévus par l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts, bénéficient d'un taux réduit de TVA. Un arrêté définit les conditions d'une amélioration de la performance énergétique dans le cadre d'une opération d'acquisition-amélioration ouvrant droit au taux réduit de TVA.	Arrêté du 5 juillet 2024 fixant le niveau d'amélioration de la performance énergétique des logements faisant l'objet d'une opération d'acquisition-amélioration prévue par l'article 279-0 <i>bis</i> A du code général des impôts.

71 Div III 14°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Il instaure, dans un article 1384 C <i>bis</i> nouveau du code général des impôts, un régime d'exonération de longue durée pour les logements locatifs sociaux faisant l'objet d'une opération unique de rénovation lourde. Un décret fixe les critères de performance énergétique et environnementale dont le non-respect avant l'opération de rénovation est nécessaire pour bénéficier de l'exonération pour les logements situés en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique, à Mayotte ou à La Réunion. Un décret fixe les critères de performance énergétique et environnementale dont le respect est nécessaire à l'issue de l'opération de rénovation pour bénéficier de l'exonération pour les logements situés dans les mêmes collectivités d'outre-mer. Un décret précise les conditions dans lesquelles le respect de tout ou partie des critères de sécurité d'usage, de qualité sanitaire et d'accessibilité des bâtiments n'est pas exigé en cas d'incompatibilité avec les contraintes architecturales ou patrimoniales pesant sur le bâtiment ou lorsque les travaux nécessaires au respect de ces critères font courir un risque sur l'intégrité du bâti.	Décret n° 2024-1142 du 4 décembre 2024 relatif aux conditions d'application du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée et de l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pour la réalisation de travaux lourds d'amélioration de la qualité énergétique de logements sociaux.
73 Div I	arrêté	L'article 73 proroge et adapte différents régimes zonés pour soutenir des territoires en difficulté et procède à la fusion de certains de ces régimes dans un zonage unique dénommé France Ruralités Revitalisation. Un arrêté classe les communes éligibles en zone France ruralités revitalisation sur proposition du préfet de région.	Arrêté du 19 juin 2024 constatant le classement de communes en zone France ruralités revitalisation.
73 Div I	décret	L'article 73 proroge et adapte différents régimes zonés pour soutenir des territoires en difficulté et procède à la fusion de certains de ces régimes dans un zonage unique dénommé France Ruralités Revitalisation. Un décret délimite les communes de La Réunion comprises dans la zone spéciale d'action rurale. Ces communes sont classées en zone France ruralités revitalisation.	Décret n°78-690 du 23 juin 1978 portant création d'une zone spéciale d'action rurale dans le département de la Réunion.

75	décret	L'article 75 modifie divers dispositifs d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer. Est déterminé par décret : - l'assiette de réduction d'impôt sur le revenu, dans la limite de 30 000 euros par véhicule, s'appliquant aux investissements consistant en l'acquisition de véhicules de tourisme ; - le montant de la somme pouvant être déduite des résultats des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 30 000 euros par véhicule, dans le cadre d'investissements consistant en l'acquisition de véhicules de tourisme ; - l'assiette du crédit d'impôt des entreprises imposées d'après leur bénéfice réel, dans la limite de 30 000 euros par véhicule, s'appliquant aux investissements consistant en l'acquisition de véhicules de tourisme ; - l'assiette du crédit d'impôt des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, dans la limite de 30 000 euros par véhicule, s'appliquant aux investissements consistant en l'acquisition de véhicules de tourisme.	Décret n° 2024-881 du 22 août 2024 pris pour l'application des dispositions de l'article 75 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et fixant le plafond de l'assiette de l'aide fiscale à l'investissement productif outre-mer au titre de l'acquisition de véhicules de tourisme exploités dans le cadre d'une activité de location de véhicules au profit des personnes physiques pour une durée n'excédant pas deux mois ou dans le cadre d'une activité de transport public de voyageurs.
75 Div V	décret	L'article 75 modifie divers dispositifs d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer. Un décret détermine la date d'entrée en vigueur des réductions d'impôt prévues aux I, I <i>bis</i> et I <i>ter</i> de l'article 199 <i>undecies</i> B du code général des impôts et aux I et II de l'article 244 <i>quater</i> Y du même code, la déduction prévue aux I et II de l'article 217 <i>undecies</i> dudit code ainsi que le crédit d'impôt prévu au I de l'article 244 <i>quater</i> W du même code s'appliquant aux investissements réalisés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin, dans les secteurs des transports et du haut débit. Ces mesures fiscales étaient applicables jusqu'au 31 décembre 2023. Ce décret ne peut être postérieur de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer la disposition lui ayant été notifiée comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Décret n° 2024-407 du 3 mai 2024 pris pour l'application des dispositions du C du V de l'article 75 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 concernant les investissements réalisés dans les départements d'outre-mer et à Saint-Martin dans le secteur des transports.

82	décret	L'article 82 transpose la directive du 18 février 2020, qui a réformé le cadre juridique des régimes dérogatoires de TVA applicables aux petites entreprises. Il définit, aux fins de l'application de la franchise, la notion d'assujetti établi en France ou dans un autre État membre de l'Union européenne. Est considéré comme établi en France l'assujetti dont le siège de l'activité économique est situé en France ou celui dont le siège de l'activité économique est situé dans un État non membre de l'Union européenne mais disposant d'un établissement stable en France et qui choisit d'être rattaché à la France. Aux fins d'être rattaché à la France, l'assujetti en question doit manifester son intention de bénéficier de la franchise et ne pas déjà bénéficier de la franchise en étant rattaché à un autre État membre. Un décret détermine les conditions dans lesquelles l'assujetti demande à bénéficier de la franchise en France. Un décret détermine les modalités d'application de cet article.	Décret n° 2024-1195 du 21 décembre 2024 relatif au régime de la franchise en base de taxe sur la valeur ajoutée.
94	décret	L'article 94 prévoit diverses mesures de réduction des dépenses fiscales défavorables à l'environnement. Il établit la base juridique permettant d'instaurer une avance sur le montant de remboursement dont bénéficient ex post les utilisateurs de GNR employé pour les activités agricoles et forestières sur le tarif d'accise appliqué à leur consommation de ce carburant. Un décret détermine les situations dans lesquelles la personne qui acquiert un produit pour lequel l'accise devenue éligible a été constatée à un tarif supérieur à celui dont relève l'usage auquel elle destine ce produit peut bénéficier d'une avance sur le montant du remboursement mentionné au second alinéa de l'article L. 311 36 dont elle sera susceptible de bénéficier.	Décret n° 2024-76 du 2 février 2024 prévoyant une avance sur le remboursement partiel d'accise sur les produits énergétiques utilisés pour la réalisation de travaux agricoles ou forestiers.

95 Div I 3° a)	décret	L'article 95 rehausse les tarifs et pourcentages cibles d'incorporation de la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT). Un décret détermine les conditions dans lesquelles la traçabilité des produits dans lesquels l'énergie renouvelable est contenue ou des huiles végétales hydrotraitées issues des matières de catégorie 3 est assurée depuis leur production jusqu'à la vente au consommateur final.	Décret n° 2024-71 du 2 février 2024 fixant les modalités de suivi des carburants utilisés pour les besoins de la pêche pour l'application des dispositions du E du V de l'article 266 <i>quindecies</i> du code des douanes lorsque le metteur à la consommation est distinct du distributeur de carburant.
97 1°	décret	L'article 97 renforce le caractère incitatif à la transition énergétique de la fiscalité applicable aux véhicules. Un décret détermine les véhicules de catégories N1 susceptibles d'être qualifiés de véhicule de tourisme imposés au titre des malus CO2 et masse.	Décret n° 2024-1129 du 4 décembre 2024 portant modification de la partie réglementaire du code des impositions sur les biens et services.
97 1°	décret	L'article 97 renforce le caractère incitatif à la transition énergétique de la fiscalité applicable aux véhicules. Un décret détermine les conditions dans lesquelles il est constaté qu'un véhicule est exclusivement affecté à l'exploitation des remontées mécaniques et des domaines skiables, ce qui l'exclut de la catégorie des véhicules de tourisme.	Décret n° 2024-610 du 26 juin 2024 portant partie réglementaire du code des impositions sur les biens et services et diverses mesures de coordination.
97 10° et 15°	décret	L'article 97 renforce le caractère incitatif à la transition énergétique de la fiscalité applicable aux véhicules. Afin de limiter des pratiques d'optimisation agressives, les abattements famille nombreuse des malus écologiques ne peuvent être accordés que dans une limite d'une fois tous les deux ans à un même foyer. Un décret détermine les situations où le véhicule est devenu inutilisable dans lesquelles il est possible de bénéficier de cet abattement avant l'expiration d'un délai de 2 ans. Un décret est prévu pour la taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et un décret est prévu pour la taxe sur la masse en ordre de marche.	Décret n° 2024-203 du 8 mars 2024 pris pour l'application des articles L. 421-70 et L. 421-81 du code des impositions sur les biens et services.

101 Div I	décret	L'article 101 réforme les redevances des agences de l'eau. La réforme doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. La redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique est prévue l'article L. 213-10-2 du code de l'environnement. Sauf exonération, elle est due par toute personne dès lors qu'elle rejette dans le milieu naturel (directement ou indirectement par un réseau de collecte) une source de pollution hors usage domestique. Sont déterminés par décret : - les seuils de pollution à partir desquels le suivi régulier des rejets soumis à redevance est obligatoire ; - les modalités d'application de la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique ; - les modalités d'application de la redevance pour pollution de l'eau par les activités de l'élevage ; - les modalités de facturation de l'eau potable et l'inclusion du prix appliqué aux personnes abonnées au service d'eau potable ; - les modalités d'application de la redevance sur la consommation d'eau potable ; - les modalités d'application de la redevance pour la performance du réseau d'eau potable ; - les modalités d'application de la redevance pour la performance du réseau d'assainissement ; - les modalités d'application de la redevance pour la performance du réseau d'assainissement ; - les modalités d'application de la redevance pour la protection des milieux aquatiques ; - les conditions dans lesquelles la valeur des volumes forfaitaires spécifiques à l'activité est fixée.	Décret n° 2024-787 du 9 juillet 2024 portant modifications des dispositions relatives aux redevances des agences de l'eau.
101 Div I	arrêté	L'article 101 réforme les redevances des agences de l'eau. La réforme doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Il crée une redevance pour pollution de l'eau par les activités de l'élevage, due par toutes les personnes ayant des activités d'élevage. Cette redevance n'est pas nouvelle, puisqu'elle était comprise en droit existant dans la redevance pour pollution non domestique. Un arrêté détermine les conditions de la conversion des effectifs d'animaux en unités de gros bétail.	Arrêté du 1^{er} octobre 2007 relatif à la redevance pour pollution de l'eau par les activités d'élevage.

101 Div I	arrêté	L'article 101 réforme les redevances des agences de l'eau. La réforme doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Il renomme la redevance pour pollution d'origine domestique en « redevance sur la consommation d'eau potable ». Un arrêté détermine un forfait par habitant, compris entre 50 et 70 mètres cubes, servant d'assiette lorsque la facturation ne comporte pas de terme proportionnel au volume d'eau consommé et en l'absence de comptage de l'eau consommée (trois mentions).	Arrêté du 5 juillet 2024 relatif aux modalités d'établissement de la redevance sur la consommation d'eau potable et des redevances pour la performance des réseaux d'eau potable et pour la performance des systèmes d'assainissement collectif.
101 Div I 28°	arrêté	L'article 101 réforme les redevances des agences de l'eau. La réforme doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Il précise que les moyens de mesures et d'évaluation d'installations de prélèvement d'eau doivent être conformes à des prescriptions techniques qui sont déterminées par arrêté. Les données correspondant à la pose et au fonctionnement des moyens et dispositifs de mesure sont inscrites dans un registre ouvert par le redevable. Un arrêté détermine le contenu du registre ainsi que les modalités de transmission des données nécessaires à l'évaluation de la consommation annuelle.	Arrêté du 5 juillet 2024 modifiant l'arrêté du 19 décembre 2011 relatif à la mesure des prélèvements d'eau et aux modalités de calcul de l'assiette de la redevance pour prélèvement sur la ressource en eau.
101 Div II	arrêté	L'article 101 réforme les redevances des agences de l'eau. La réforme doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2025. Un arrêté détermine la hauteur du montant forfaitaire pour la prise en compte de la redevance pour la performance des réseaux d'eau potable pour l'établissement de la redevance d'eau potable. Un arrêté détermine la hauteur du montant forfaitaire pour la prise en compte de la redevance pour la performance des systèmes d'assainissement collectif pour l'établissement de la redevance d'assainissement.	Arrêté du 5 juillet 2024 relatif au montant forfaitaire maximal de la redevance pour la performance des réseaux d'eau potable et de la redevance pour la performance des systèmes d'assainissement collectif pris en compte pour l'application de la redevance d'eau potable et d'assainissement prévue à l'article L. 2224-12-3 du code général des collectivités territoriales.

103	arrêté	L'article 103 exonère de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) les réceptions de déchets en provenance d'un dépôt situé à moins de 100 mètres du trait de côte dans une zone soumise à érosion ou dans une zone de submersion marine potentielle. Un arrêté du ministre chargé de l'environnement constate les dépôts qui satisfont ces conditions.	Arrêté du 25 mars 2024 constatant les dépôts de déchets situés à moins de 100 mètres du trait de côte dans une zone soumise à érosion ou dans une zone de submersion marine potentielle pour l'application du c du 1 <i>quindecies</i> du II de l'article 266 <i>sexies</i> du code des douanes.
104	arrêté	L'article 104 décale d'un an la diminution des réfections applicables aux déchets non dangereux réceptionnés dans les installations de traitement thermique ou de stockage des déchets situées sur les territoires départements et régions d'outre-mer. L'amendement prévoit également une majoration des tarifs applicables en 2025 pour la composante de la TGAP portant sur les déchets non dangereux, pour la fraction de déchets excédant les objectifs de réduction de mise en décharge fixé par la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte. Un arrêté doit fixer une majoration de tarif comprise entre 5 et 10 euros par tonne pour les déchets admis dans chaque installation de stockage de déchets non dangereux (ISDND) en dépassement d'un seuil annuel fixé par le préfet de région conformément à l'objectif de réduction de 50 % de la loi n° 2015 992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.	Arrêté du 23 octobre 2024 déterminant le niveau de la majoration de taxe générale sur les activités polluantes sur les déchets stockés excédentaires et abrogeant les dispositions relatives à certains tarifs réduits de cette taxe.

112 Div I	décret	L'article 112 comprend divers dispositifs visant à améliorer la lutte contre la fraude. Il insère un article 289 A <i>bis</i> au code général des impôts qui dispose que, par dérogation aux dispositions du I de l'article 289 A, qui oblige toutes les personnes non établies dans l'Union européenne et devant accomplir des obligations déclaratives à désigner un représentant fiscal chargé de ces obligations et de l'acquittement de la taxe, l'assujetti qui n'est ni établi ni identifié en France peut désigner un ou plusieurs mandataires. Un décret détermine les opérations portant sur des biens dans le cadre des échanges avec les territoires tiers et faisant l'objet d'une exonération ouvrant droit à déduction, d'une dispense de paiement ou d'une suspension de l'exigibilité permettant d'avoir recours aux mandataires. Un décret détermine les modalités et les conditions d'identification du mandataire, celles selon lesquelles il déclare les opérations faisant l'objet d'un mandat et acquitte et déduit la taxe y afférente ainsi que celles selon lesquelles il tient, à des fins de contrôle par l'administration, un registre dédié aux opérations faisant l'objet d'un mandat.	Décret n° 2025-153 du 18 février 2025 pris en application de l'article 289 A <i>bis</i> du code général des impôts relatif au mandataire à l'importation.
112 Div II	décret	L'article 112 comprend divers dispositifs visant à améliorer la lutte contre la fraude. Il permet aux agents de la direction générale des finances publiques de procéder à des enquêtes « actives » sur internet et sous pseudonyme en insérant un article L. 10-0 AD dans le livre des procédures fiscales. Un décret désigne les services à compétence nationale dans lesquels les agents de la direction générale des finances publiques peuvent participer à des échanges électroniques avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de manquements. Un décret précise les modalités d'application de l'article L. 10-0 AD du livre des procédures fiscales, notamment en ce qui concerne les durées de conservation des données.	Décret n° 2024-1160 du 4 décembre 2024 relatif aux modalités de recherche de manquements réalisée sous pseudonyme en application de l'article L. 10-0 AD du livre des procédures fiscales.

112 Div V	décret en CE	L'article 112 comprend divers dispositifs visant à améliorer la lutte contre la fraude. Il rétablit le chapitre I <i>septies</i> du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales. Il vise à instaurer une injonction de mise en conformité fiscale pour lutter contre les manquements à la TVA des assujettis établis dans un pays ou territoire tiers à l'Union européenne. Il rétablit l'article 1788 <i>bis</i> du CGI afin de prévoir une astreinte pour les fournisseurs de moteur de recherche en ligne, les fournisseurs de comparateur en ligne, les fournisseurs d'accès et les hébergeurs en ligne. Si ces derniers ne mettent pas en œuvre, dans le délai prévu par l'administration fiscale, les mesures qui leur ont été demandées, une amende de 500 euros par jour de retard leur sera appliquée, au plus tard jusqu'à l'expiration de la durée de quatre mois, portée le cas échéant à huit mois. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de ces deux dispositifs.	Décret n° 2024-611 du 26 juin 2024 relatif aux modalités d'application de l'injonction de mise en conformité fiscale prévue à l'article L. 80 P du livre des procédures fiscales.
118	décret	L'article 118 supprime les références du code général des impôts (CGI) aux modalités déclaratives des dons manuels ou de sommes d'argent, des cessions de droits sociaux ou de parts sociales ainsi que des successions, afin de confier au pouvoir réglementaire le soin de prévoir ces modalités, que les déclarations soient déposées sous format papier ou par voie dématérialisée.	Décret n° 2023-1325 du 29 décembre 2023 relatif aux modalités de déclaration en matière d'enregistrement et à leurs conséquences sur la compétence du service national de l'enregistrement en matière de réclamation.
129	décret	L'article 129 met en place, à titre expérimental, un service de télédéclaration centralisé de la taxe de séjour qui se substituerait au processus déclaratif déconcentré actuel. Un décret précise les modalités d'application de l'article.	Décret n° 2024-612 du 26 juin 2024 pris pour l'application du I de l'article 129 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
135	décret en CE	L'article 135 prévoit la rétrocession au bloc communal, à partir du 1^{er} janvier 2025, du produit des amendes sanctionnant les infractions aux règles de circulations instaurées dans les zones à faibles émissions mobilité. Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application de cet article, notamment les modalités de répartition, au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre, des recettes ainsi affectées.	Décret n° 2024-1257 du 30 décembre 2024 relatif aux modalités de rétrocession du produit des amendes « zones à faibles émissions mobilité » aux communes et aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

138	décret en CE	L'article 138 crée un prélèvement sur recettes de compensation aux collectivités territoriales en cas de pertes importantes de bases de taxe foncière sur les propriétés bâties. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités d'application de cette compensation.	Décret n° 2025-10 du 3 janvier 2025 pris pour l'application de l'article 138 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 et relatif aux modalités de compensation des pertes de ressources de taxe foncière sur les propriétés bâties des entreprises subies par les communes et les établissements publics de coopération intercommunale.
147	arrêté	L'article 147 crée un dégrèvement de taxe d'habitation sur les résidences secondaires et autres locaux meublés non affectés à l'habitation principale pour la résidence d'attache des Français résidant dans l'un des pays pour lesquels un appel à quitter la zone a été lancé ou une opération de retour collectif a été mise en place. Un arrêté fixe annuellement la liste des appels et opérations concernés.	Arrêté du 18 mars 2025 fixant la liste des zones géographiques concernées par un appel à quitter la zone ou une opération de retour collectif pour l'application au titre de l'année 2024 du dégrèvement de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires prévu à l'article 1414 A du code général des impôts.
160	arrêté	L'article 160 maintient en 2024 à 75 millions d'euros le niveau de la contribution des organismes de logement social au financement des aides à la pierre, pour une cinquième année consécutive de dérogation au code de la construction et de l'habitation qui prévoit une contribution de 375 millions d'euros. Un arrêté doit fixer le taux de contribution des bailleurs à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), de sorte que la somme de contribution soit réduite de 300 millions d'euros.	Arrêté du 10 juin 2024 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social.

165	décret	L'article 165 inscrit dans le code monétaire et financier des dispositions législatives relatives aux emprunts d'État, qui définissent le cadre du régime des clauses d'action collectives applicables au cas hypothétique d'une restructuration de la dette. Toute proposition dans le sens d'une mise en œuvre des clauses d'action collective autorisant l'État à modifier les termes du contrat d'émission est soumise au vote des détenteurs de titres. Un décret fixe les modalités de ce vote. L'État ne peut exercer les droits de vote attachés à ses propres titres qu'il a acquis ou pris en pension. Il n'est pas tenu compte de ces titres pour le calcul du quorum et de la majorité. Les mêmes dispositions sont applicables aux entités contrôlées par l'État ne disposant pas de l'autonomie de décision. Un décret fixe les conditions d'application de cette non prise en compte.	Décret n° 2012-1517 du 29 décembre 2012 relatif aux clauses d'action collective applicables aux titres d'État.
166	décret	Autorisation du ministre chargé des finances à procéder en 2024 à des emprunts, l'attribution directe de titres de dette publique négociable à la Caisse de la dette publique, des conversions facultatives, à des opérations de pension sur titres d'État, des opérations de dépôts de liquidités et des souscriptions de titres de créances négociables. Les conditions de cette autorisation sont fixées par décret.	Décret n° 2023-1326 du 29 décembre 2023 relatif à l'émission des valeurs du Trésor.
182 Div II	décret	L'article 182 fusionne les cinq fonds gérés par Action Logement Services à partir de la ressource issue de la participation des employeurs à l'effort de construction et accorde la garantie de l'État au fonds de garantie Visale des risques locatifs. Un décret fixe les règles de gestion du nouveau fonds unique.	Décret n° 2024-573 du 21 juin 2024 relatif aux règles de gestion du fonds unique mentionné au I de l'article L. 313-19-2 du code de la construction et de l'habitation.

185	voie réglementaire - décret en CE	L'article 185 autorise le ministre chargé de l'économie à octroyer la garantie de l'État à des fonds d'investissement alternatifs (FIA) pour couvrir le risque de perte lié aux investissements dans des prêts participatifs et dans des obligations subordonnées, respectivement consentis et émises, par des petites et moyennes entreprises (PME) et par des entreprises de taille intermédiaire (ETI) immatriculées en France pour financer l'amélioration de leur performance environnementale ou leur contribution à la transition écologique. La garantie serait octroyée pour des prêts consentis ou pour des obligations émises entre le 1 ^{er} janvier 2024 et le 31 décembre 2029. Ce dispositif s'appuierait sur des modalités de fonctionnement similaires à celles de l'octroi de la garantie de l'État aux prêts participatifs et aux obligations « Relance », qui prend fin au 31 décembre 2023. Une voie réglementaire fixe la fraction de l'encours total à laquelle sont limitées les pertes totales supportées par l'État. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions d'application du dispositif.	Décret n° 2024-752 du 7 juillet 2024 relatif à la garantie de l'État prévue à l'article 185 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
186	arrêté	L'article 186 octroie la garantie de l'État au conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux. La garantie de l'État est accordée par arrêté.	Arrêté du 5 juillet 2024 relatif à la garantie de l'État accordée à l'emprunt du conseil interprofessionnel du vin de Bordeaux pour le financement de la campagne d'arrachage sanitaire.
189	arrêté	L'article 189 instaure un fonds de garantie de deux milliards d'euros pour couvrir, à titre onéreux, les premières pertes d'un portefeuille de prêts agricoles, toutes filières confondues. Un arrêté conjoint des ministres chargés du budget et de l'agriculture précise les modalités de sélection des intermédiaires financiers ainsi que les conditions que doivent respecter les prêts, les conditions d'exercice et d'appel de la garantie, les conditions d'indemnisation de celle-ci et les diligences que les intermédiaires financiers prêteurs doivent accomplir avant de pouvoir prétendre au paiement des garanties.	Arrêté du 3 décembre 2024 relatif à la garantie de l'État accordée aux prêts octroyés par les établissements bancaires dans le cadre de l'instrument financier dénommé « Initiative Nationale pour l'Agriculture Française » (INAF).

191	arrêté	L'article 191 met en place, à compter de 2024, un état annexé au compte administratif ou au compte financier unique intitulé « impact du budget pour la transition écologique » pour les collectivités territoriales. Un arrêté fixe le modèle selon lequel cet état est présenté.	Arrêté du 23 décembre 2024 modifiant l'arrêté du 21 décembre 2023 relatif à l'instruction budgétaire et comptable M. 57 applicable aux collectivités territoriales uniques, aux métropoles et à leurs établissements publics administratifs.
191	décret	L'article 191 met en place, à compter de 2024, un état annexé au compte administratif ou au compte financier unique intitulé « impact du budget pour la transition écologique » pour les collectivités territoriales. Un décret précise les modalités d'application de cet article.	Décret du 16 juillet 2024 pris en application de l'article 191 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024 ECOE2416708D.
195	décret en CE	L'article 195 transpose les engagements à caractère législatif de l'accord interministériel relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance portant sur les risques d'incapacité de travail et de décès dans la fonction publique de l'État. Un décret en Conseil d'État peut, si un accord conclu en application de l'article L. 221-2 du code général de la fonction publique le prévoit, de porter à 60 % de la part du traitement le niveau d'indemnisation des agents pendant les deuxième et troisième années du CLM.	Décret n° 2024-641 du 27 juin 2024 relatif au régime de certains congés pour raison de santé des fonctionnaires et des agents contractuels de l'État.
195	décret	L'article 195 transpose les engagements à caractère législatif de l'accord interministériel relatif à l'amélioration des garanties en prévoyance portant sur les risques d'incapacité de travail et de décès dans la fonction publique de l'État. Un décret fixe les conditions dans lesquelles l'enfant ayant droit du fonctionnaire civil de l'État décédé bénéficie du paiement d'une rente temporaire d'éducation. Un décret fixe les conditions dans lesquelles l'enfant ayant droit du militaire décédé bénéficie du paiement d'une rente temporaire d'éducation.	Décret n° 2024-555 du 17 juin 2024 relatif aux garanties en matière de risque décès des agents publics de l'État, des militaires et des ouvriers de l'État.
201	décret en CE	L'article 201 crée un mécanisme de sur-cotisation volontaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique (RAFP) en faveur des fonctionnaires, magistrats et militaires en activité à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française, à Saint-Pierre-et-Miquelon ou en Nouvelle-Calédonie. Un décret en conseil d'état fixe les conditions de cette sur-cotisation.	Décret n° 2024-348 du 9 avril 2024 relatif à la cotisation volontaire au régime de retraite additionnelle de la fonction publique.

202	décret	L'article 202 prévoit une garantie de l'État, apportée par le fonds de cohésion sociale, pour les prêts accordés dans le cadre du dispositif de location longue durée de véhicules électriques pour les foyers modestes dit de « leasing social ». Un décret fixe les conditions de cette garantie.	Décret n° 2024-102 du 12 février 2024 relatif aux aides à l'achat ou à la location de véhicules peu polluants.
205 Div I	arrêté	L'article 205 pérennise la mise en œuvre du compte financier unique pour les collectivités qui l'ont expérimenté et prévoit de le généraliser à l'horizon des comptes 2026 pour les autres collectivités. Un arrêté fixe le modèle de présentation du compte financier unique.	Arrêté du 21 décembre 2023 modifiant l'arrêté du 15 juillet 2022 relatif au compte financier unique pour les collectivités territoriales et les groupements admis à l'expérimentation de ce compte, appliquant l'instruction budgétaire et comptable M. 57 et votant leur budget par fonction.
218	arrêté	L'article 218 harmonise et revalorise les pensions viagères versées aux harkis et à leurs conjoints survivants. Ces pensions sont indexées sur l'inflation. Un arrêté revalorise annuellement ces pensions pour tenir compte de l'inflation.	Arrêté du 18 novembre 2024 fixant à compter du 1^{er} octobre 2024 les montants de l'allocation de reconnaissance définie par l'article 6 de la loi n° 2005-158 du 23 février 2005 portant reconnaissance de la Nation et contribution nationale en faveur des Français rapatriés.

225 Div III	décret	L'article 225 prévoit principalement : - la reconduction du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité ; - un dispositif d'amortisseur pour certaines entités non éligibles au bouclier ; - un ajustement du calcul des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe) et la reconduction de certains dispositifs dérogatoires en matière d'évaluation des compensations de charges de service public de l'énergie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ; - une révision de la répartition du complément de prix relatif à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Il fixe le cadre législatif de la reconduction d'un nouveau mécanisme d'amortisseur sur les prix de l'électricité, une fois encore quasi exclusivement défini par voie réglementaire. Le cadre proposé est identique à celui, prévu à l'article 181 de la LFI pour 2023, qui prévaut pour l'amortisseur en vigueur en 2023. Doivent ainsi être définis par décret : - les limites que ne peut pas dépasser le bénéfice annuel cumulé de cette réduction ; - le champ des clients éligibles ; - les modalités de contrôle de l'éligibilité à la réduction ainsi que les conditions dans lesquelles les fournisseurs cessent d'appliquer la réduction à un client final non éligible ; - les mesures de recouvrement à la disposition des fournisseurs ; - le prix d'exercice, la quotité, la consommation de référence et la part de celle-ci dans la limite de laquelle la réduction est appliquée pour chacune des catégories de consommateurs concernés ; - les modalités de calcul des volumes livrés à un client lors des périodes de forte tension sur le système électrique.	Décret n° 2023-1421 du 30 décembre 2023 pris en application du III de l'article 52 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
228 Div I	arrêté	L'article 228 prolonge l'expérimentation « Mieux reconstruire après inondation » (MIRAPI) de deux ans. Un arrêté fixe les modalités de l'expérimentation.	Arrêté du 31 janvier 2024 fixant les modalités de l'expérimentation « Mieux reconstruire après inondation » créée par l'article 224 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021 dans les départements du Nord et du Pas-de-Calais.

231	décret en CE	L'article 231 modifie les modalités d'émission et d'attribution du chèque énergie, en prévoyant notamment une liste de bénéficiaires tenus d'accepter son règlement par remboursement. Les modalités d'émission et d'attribution du chèque énergie par remboursement ainsi que la liste des bénéficiaires de ce mode d'émission sont définis par décret en Conseil d'État.	Décret n° 2024-411 du 4 mai 2024 relatif au chèque énergie émis au titre de l'année 2024 et modifiant les modalités de la mise en œuvre du chèque énergie.
240 Div II	décret en CE	L'article 240 porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des fonds de péréquation horizontale. Il modifie l'article L. 2334-4 du CGCT pour substituer au produit communal et intercommunal de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dans la formule de calcul du potentiel fiscal des communes, le montant de la fraction de TVA perçue en application des A et C du XXIV de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023, majoré d'une fraction du produit de TVA perçu à ce même titre par l'EPCI au prorata de la population de la commune. Il rétablit l'article L. 2334-6 du CGCT de façon à combler le vide juridique relatif aux règles de répartition des dotations de péréquation entre les communes issues d'une division. Ainsi, en cas de division de communes, tant que les données permettant de calculer les indicateurs financiers de ces communes ne sont pas disponibles, les indicateurs financiers applicables seraient ceux calculés pour l'ancienne commune l'année précédant la division, répartis entre elles au prorata de leur population. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de l'article L. 2334-6 du CGCT.	Décret n° 2024-391 du 26 avril 2024 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

240 Div V	décret en CE	L'article 240 porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des fonds de péréquation horizontale. Il modifie les articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du CGCT de façon à ce que la « compensation part salaires » de la dotation de compensation des EPCI soit intégralement perçue au profit des EPCI, ce qui permet de garantir que son écrêtement soit le cas échéant réparti sans biais lié à leur régime fiscal. En parallèle, le 4° du V du présent article rétablit l'article L. 5211-32 du même code de façon à ce que, dans les EPCI ne faisant pas application du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), cette part soit rétrocédée aux communes sous forme d'attribution de compensation. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de l'article L. 5211-32.	Décret n° 2024-391 du 26 avril 2024 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.
240 Div X	décret en CE	L'article 240 porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des fonds de péréquation horizontale. S'agissant des départements, Il modifie l'article L. 3334-6 du CGCT de façon à substituer au produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dans la formule de calcul du potentiel fiscal, le produit de la fraction de TVA perçu en application des A et B du XXV de l'article 55 de la loi de finances initiale pour 2023. Il prévoit que de 2024 à 2026, le potentiel fiscal des départements prévu à l'article L. 3334-6 du code général des collectivités territoriales est majoré ou minoré d'une fraction de correction visant à égaliser les variations de cet indicateur. Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles cette fraction de correction est déterminée.	Décret n° 2024-391 du 26 avril 2024 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.
241	décret en CE	L'article 241 confère un caractère pluriannuel, sous certaines réserves, aux délibérations de répartition dérogatoire ou libre des prélèvements et attributions effectués au titre du fonds de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en modifiant le chapitre VI du titre III du livre III de la deuxième partie du code général des collectivités territoriales. Un décret en conseil d'état détermine les modalités d'application de ce chapitre.	Décret n° 2024-391 du 26 avril 2024 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

243	décret en CE	L'article 243 prévoit une réforme globale de la dotation de soutien aux communes pour la protection de la biodiversité et pour la valorisation des aménités rurales. Cette dernière est attribuée aux communes rurales dont une partie significative du territoire comprend une aire protégée ou jouxte une aire marine protégée. Un décret en Conseil d'État fixe la liste des catégories d'aires protégées prises en compte pour l'attribution de la dotation. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application de la dotation de soutien aux communes pour les aménités rurales.	Décret n° 2024-721 du 6 juillet 2024 portant application de l'article L. 2335-17 du code général des collectivités territoriales.
244	décret	L'article 244 modifie, à compter du 1^{er} janvier 2024, les modalités de calcul de répartition de la dotation annuelle de fonctionnement en faveur des communes équipées d'une ou plusieurs stations d'enregistrement des demandes de passeports, de cartes nationales d'identité électroniques et de mise à disposition d'un moyen d'identification électronique, appelée « dotation pour les titres sécurisés », prévue par l'article L2335-16 du code général des collectivités territoriales. Un décret fixe les montants et barème applicables à la dotation pour les titres sécurisés	Décret n° 2024-792 du 11 juillet 2024 relatif à la dotation pour les titres sécurisés.
247	décret	L'article 247 réforme les modalités d'attribution de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux. Il étend la part « protection fonctionnelle » de la dotation particulière relative aux conditions d'exercice des mandats locaux à l'ensemble des communes de moins de 10 000 habitants, soit un peu plus de 2 170 communes supplémentaires. Ces compensations sont attribuées en fonction de la population de ces communes, selon un barème fixé par décret.	Décret n° 2024-391 du 26 avril 2024 portant diverses mesures relatives aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales.

**Tableau récapitulatif des mesures facultatives
prises en application de la LFI pour 2024**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
71 Div X	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Les modifications des régimes du PTZ et de l'éco-PTZ entrent en vigueur pour les offres de prêt émises à compter d'une date fixée par décret, et au plus tard à compter du 1 ^{er} avril 2024.	Décret n° 2024-299 du 29 mars 2024 relatif aux avances remboursables sans intérêt destinées au financement de travaux de rénovation pris pour application de l'article 244 <i>quater</i> U du code général des impôts modifié par l'article 71 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
92 Div II	arrêté	L'article 92 minore les tarifs d'accise sur l'électricité en prorogeant un dispositif d'aide à la consommation d'électricité. Un arrêté pris au plus tard le 31 janvier 2024, peut prévoir, à compter du 1 ^{er} février 2024, une majoration uniforme des tarifs d'accise sur l'électricité pour les consommateurs particuliers comme professionnels par rapport aux tarifs minorés à 1 euro par mégawattheure (MWh) pour les particuliers et 0,5 euro par MWh pour les professionnels prévus au I de l'article.	Arrêté du 25 janvier 2024 pris en application des I et II de l'article 92 de la loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024.
92 Div IV	arrêté	L'article 92 rend possible le relèvement du tarif normal de l'accise sur le gaz naturel à usage combustible dans la limite de 8 euros par mégawattheure (MWh). Cette revalorisation intervient par arrêté.	Arrêté du 29 décembre 2023 fixant le tarif normal d'accise sur les gaz naturels en application de l'article L. 312-36 du code des impositions sur les biens et services.

(4) Les mesures devenues sans objet

Au 31 mars 2025, 3 des mesures réglementaires prévues par la LFI pour 2024 sont devenues sans objet. Il s'agit de mesures qui n'avaient jamais vocation à être prises (un texte réglementaire appliquant déjà la loi préexistait à son adoption ou la mesure prévue était inutile), de mesures permettant une entrée en vigueur anticipée dont le délai est échu ou de mesures qui ont été supprimées par des textes adoptés postérieurement.

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
107	décret	L'article 107 réforme le tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers. Son montant est déterminé par arrêté et doit s'inscrire dans une fourchette comprise en un tarif minimum et un tarif maximum. Un décret détermine la limite supérieure du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers.	Le décret n° 2024-610 du 26 juin 2024 portant partie réglementaire du code des impositions sur les biens et services et diverses mesures de coordination a été adopté pour la mise en œuvre de cet article. Cependant, la prise de ce décret est devenue sans objet suite à l'adoption de l'article 134 de la loi de finances pour 2025. En effet, cet article a rétabli les dispositions législatives telles qu'elles existaient avant l'adoption de l'article 107 de la LFI pour 2024, c'est-à-dire la détermination dans la loi des niveaux maximums du tarif de sûreté et de sécurité de la taxe sur le transport aérien de passagers.
240 Div V	arrêté	L'article 240 porte diverses mesures en lien avec la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) ainsi que des fonds de péréquation horizontale. Il modifie les articles L. 2334-7 et L. 5211-28-1 du CGCT de façon à ce que la « compensation part salaires » de la dotation de compensation des EPCI soit intégralement perçue au profit des EPCI, ce qui permet de garantir que son écrêtement soit le cas échéant réparti sans biais lié à leur régime fiscal. En parallèle, le 4° du V du présent article rétablit l'article L. 5211-32 du même code de façon à ce que, dans les EPCI ne faisant pas application du régime de la fiscalité professionnelle unique (FPU), cette part soit rétrocédée aux communes sous forme d'attribution de compensation. Un arrêté constate chaque année ces attributions de compensation.	Mesure non nécessaire à la mise en œuvre de l'article.

254	décret	L'article 254 permet aux bénéficiaires de l'AAH de continuer à percevoir l'allocation s'ils décident de poursuivre leur activité après leur âge d'ouverture des droits à la retraite. L'article entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1 ^{er} décembre 2024.	Le Gouvernement avait la faculté de faire entrer en vigueur la disposition plus tôt. Cette possibilité n'ayant pas été utilisée, le décret prévu par l'article est devenu sans objet.

(5) Les mesures encore en attente

Au 31 mars 2024, 31 mesures n'ont pas été prises. Il s'agit dans 23 cas, de mesures en attente, les 8 autres étant différées. Par ailleurs, 9 mesures facultatives n'ont pas été prises.

Le fait de ne pas prendre des mesures indispensables à la mise en œuvre d'une disposition législative entrave directement la volonté du Législateur. C'est par exemple le cas avec l'affectation de fractions de la taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance.

À la faveur d'une initiative de la commission des finances du Sénat, l'article 100 de la loi de finances prévoit que deux fractions égales chacune à un douzième du produit de cette taxe, soit environ 50 millions d'euros, soient affectées chaque année aux communes et aux départements pour financer l'entretien de leurs voiries, un décret devant préciser la répartition de ces fractions entre les affectataires en fonction de la longueur de voirie en gestion.

Par une disposition initialement intégrée à l'article 21 du PLF pour 2025, le Gouvernement a envisagé d'abroger cette mesure adoptée par le Parlement à l'initiative de la commission des finances avec un effet rétroactif au 1^{er} janvier 2024. Cette abrogation rétroactive a été supprimée lors de l'examen du PLF au Sénat avant que le texte issu de la CMP puis définitivement adopté par le Parlement ne conforte l'affectation des deux fractions de la taxe aux communes et aux départements telle qu'elle avait été adoptée dans la LFI pour 2024.

Cependant, malgré une volonté de nouveau clairement exprimée par le Législateur, la prise de ce décret se fait toujours attendre.

D'autres dispositifs portés par la LFI pour 2024 ne sont actuellement pas applicables faute de mesure d'application. C'est par exemple le cas pour l'extension au logement intermédiaire de l'abattement sur les plus values immobilières déjà prévu pour la cession de biens en vue de la création de

logements sociaux, faisant l'objet de l'article 9, ou encore des aides à la mobilité pour certains actifs en Outre-mer figurant aux articles 236 et 237¹.

**Tableau récapitulatif des mesures non prises,
hors mesures différées et facultatives**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
9 Div I A	décret	L'article 9 étend au logement intermédiaire l'abattement sur les plus-values immobilières déjà prévu pour la cession de biens en vue de la création de logements sociaux. Un décret définit les conditions de réalisation d'une réhabilitation lourde d'un bien équivalant à la création d'un logement social ouvrant droit à l'abattement sur les plus-values immobilières.
71 Div III 9°	décret	L'article 71 prévoit divers aménagements de la fiscalité du logement. Il modifie les conditions d'accès au crédit d'impôt en faveur des organismes d'habitations à loyer modéré qui réalisent des investissements dans les logements neufs en outre-mer. Un décret définit les performances techniques, énergétiques et environnementales que doivent acquérir les logements acquis et réhabilités pour que l'acheteur ait accès au crédit d'impôt. Un décret définit les performances techniques, énergétiques et environnementales que doivent acquérir les logements rénovés ou réhabilités pour que la personne qui les réalise ait accès au crédit d'impôt.
73 Div I	décret	L'article 73 proroge et adapte différents régimes zonés pour soutenir des territoires en difficulté et procède à la fusion de certains de ces régimes dans un zonage unique dénommé France Ruralités Revitalisation. Un décret fixe les modalités d'établissement de l'indice synthétique permettant de déterminer quelles sont les communes classées en zone France ruralités revitalisation devant être classées en zone France ruralités revitalisation « plus ».
73 Div I	arrêté	L'article 73 proroge et adapte différents régimes zonés pour soutenir des territoires en difficulté et procède à la fusion de certains de ces régimes dans un zonage unique dénommé France Ruralités Revitalisation. Un arrêté classe les communes en zone France ruralités revitalisation et en zone France ruralités revitalisation "plus". Il est révisé tous les 6 ans.
100	décret	L'article 100 instaure une taxe sur l'exploitation des infrastructures de transport de longue distance qui s'appliquera aux sociétés concessionnaires d'autoroutes (SCA) ainsi qu'aux principaux aéroports. Il affecte deux fractions d'un douzième du produit de la nouvelle taxe (soit 50 millions d'euros par fraction) aux départements d'une part et

¹ Sont ainsi concernés trois passeports pour la mobilité : le passeport pour le retour, le passeport pour la mobilité des actifs salariés et le passeport pour la mobilité des entreprises innovantes.

		aux communes et à leurs groupements d'autre part, pour soutenir les efforts d'entretien de leur voirie. Un décret détermine la répartition de ces fractions entre les affectataires en fonction de la longueur de voirie en gestion.
182	décret en CE	L'article 182 fusionne les cinq fonds gérés par Action Logement Services à partir de la ressource issue de la participation des employeurs à l'effort de construction et accorde la garantie de l'État au fonds de garantie Visale des risques locatifs. Un décret en Conseil d'État précise les obligations de service public incombant à Action Logement Services au titre des garanties de loyers impayés et de dégradations locatives, dans le respect des règles européennes relatives aux compensations de service public.
192	décret	L'article 192 prévoit que le budget et le compte administratif ou le compte financier unique des collectivités territoriales peut comporter, à compter de l'exercice 2024, un état annexé intitulé « état des engagements financiers concourant à la transition écologique ». Un décret précise les modalités d'application de cet article.
206	arrêté	L'article 206 étend le rapport sur l'impact environnemental du budget, dit « budget vert », à certains opérateurs de l'État. Un arrêté détermine les modalités de mise en œuvre et de présentation « budget vert ».
222	décret	L'article 222 prévoit, d'une part, de supprimer la condition de ressources pour bénéficier de MaPrimeRénov', et, d'autre part, des mesures pour lutter contre la fraude à la rénovation énergétique, dont le renforcement de l'encadrement du mandataire MaPrimeRénov'. Un décret précise les garanties et engagements auxquels sont soumis les mandataires MaPrimeRénov'.
223	décret	L'article 223 rend éligible les habitants de Saint-Pierre-et-Miquelon à au dispositif MaPrimeRénov'. Un décret précise les conditions de cette éligibilité.
236	décret	L'article 236 crée trois nouveaux dispositifs d'aide à la continuité territoriale en Outre-mer. Il insère un nouvel article (L. 1803-6- 1), au sein de chapitre III du titre préliminaire du livre VIII de la première partie de la partie législative du code des transports, portant création d'une aide destinée à accompagner les projets individuels d'installation professionnelle en Outre-mer. Un décret définit les modalités d'application de cette aide. (3 mentions)
237	décret	L'article L.1803-5- 1 du code des transports, modifié par l'article 237 de la LFI pour 2024, prévoit une aide pour les mobilités des élèves, stagiaires et alternants à distance en Outre-mer. Cette aide est intitulée « passeport pour la mobilité de la formation en sites partagés ». Conformément à l'article L.1803-8 du code des transports, un décret définit les modalités d'attribution de cette aide.
253	décret	L'article 253 ajuste les modalités de prise en compte de l'indemnité de sujétion spécifique de certains personnels de la police et de la gendarmerie nationales dans le calcul de leur pension de retraite. Un décret fixe les conditions dans lesquelles est déterminée la majoration issue de la liquidation de l'indemnité de sujétion spécifique.
255 Div I	décret	L'article 255 prévoit le maintien, pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) qui perdraient le bénéfice de cette allocation du fait de la revalorisation de leur pension de retraite à la suite de la

		récente réforme des retraites, des prestations liées à l'AAH que sont la majoration pour la vie autonomie (MVA) et le complément de ressources (CR). Son I prévoit le maintien du versement de la majoration pour la vie autonome aux bénéficiaires de l'AAH qui l'aurait perdu du fait de la majoration prévue à l'article 18 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ou, à Mayotte, du fait de la majoration prévue à l'article 19, à condition de toujours remplir les autres critères d'éligibilité. Un décret fixe la périodicité de vérification du respect de ces critères d'éligibilité.
255 Div II	décret	L'article 255 prévoit le maintien, pour les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé (AAH) qui perdraient le bénéfice de cette allocation du fait de la revalorisation de leur pension de retraite à la suite de la récente réforme des retraites, des prestations liées à l'AAH que sont la majoration pour la vie autonomie (MVA) et le complément de ressources (CR). Son II modifie l'article 266 de la loi de finances pour 2019 précitée, qui avait supprimé le complément de ressources. Il prévoit le maintien de son versement aux bénéficiaires de l'AAH qui en ont perdu le droit du fait de la majoration prévue à l'article 18 de la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2023 ou, à Mayotte, du fait de la majoration prévue à l'article 19, à condition de toujours remplir les autres critères d'éligibilité et jusqu'à l'échéance de la période de dix ans à compter du 1^{er} décembre 2019. Un décret fixe la périodicité de vérification du respect de ces critères d'éligibilité.
256	décret	L'article 256 vise à améliorer le cadre juridique de l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales, qui prend la forme d'un prêt sans intérêt ou d'une aide non remboursable selon la situation financière et sociale de la personne ainsi que le nombre d'enfants à sa charge. L'auteur de violences peut être ultérieurement condamné à rembourser le prêt dans le cadre d'une peine complémentaire. Les juridictions communiquent aux organismes débiteurs des prestations familiales, à leur demande, des informations sur l'absence ou l'existence de procédures pénales en cours engagées pour les faits ayant justifié l'attribution des prêts. Un décret fixe la durée maximale durant laquelle ces organismes sont autorisés à conserver ces informations.

La LFI 2024, ne comportait 31 mesures différées, ce qui constitue un nombre important. Cependant, beaucoup d'entre elles furent prises sur la période couverte par la session puisque seules 8 d'entre elles sont encore en attente d'adoption. Le nombre de mesures facultatives reste globalement stable, malgré la forte hausse du nombre de mesures réglementaires attendues.

Tableau récapitulatif des mesures différées dans le temps (mesures non prises)

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Origine du caractère différé de la mesure
42	décret	L'article 42 fait évoluer le cadre fiscal relatif au dispositif de suramortissement conçu pour accompagner le verdissement de la flotte de navires. Un décret détermine sa date d'entrée en vigueur. Cette date ne peut être postérieure de plus de trois mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Attente d'une réponse de la Commission européenne.
75 Div V	décret	L'article 75 modifie divers dispositifs d'aide fiscale à l'investissement productif en outre-mer. Un décret détermine la date d'entrée en vigueur des mesures applicables aux investissements réalisés en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte et à Saint-Martin. Ce décret ne peut être postérieur 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.	Attente d'une réponse de la Commission européenne.
95 Div I 3° d)	arrêté	L'article 95 rehausse les tarifs et pourcentages cibles d'incorporation de la taxe incitative à l'utilisation d'énergie renouvelable dans les transports (TIRUERT). Un arrêté détermine les conditions dans lesquelles les égouts pauvres sont pris en compte pour l'application des seuils à partir desquels les quantités d'énergies issues de certaines matières premières ne sont plus prises en compte dans le calcul du pourcentage cible d'incorporation.	La mesure était différée au 1 ^{er} janvier 2025, cependant, elle n'a pas encore été prise.

98	décret	L'article 98 aménage le régime de la taxe poids lourds. Un décret détermine sa date d'entrée en vigueur. Cette date 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 lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Attente d'une réponse de la Commission européenne.
105	arrêté	L'article 105 institue, à compter du 1^{er} janvier 2026, une taxe incitative relative à la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre (GES) dans les transports. Un arrêté détermine la méthodologie de calcul de la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre ainsi que la méthodologie de calcul de la valeur du pourcentage national cible de réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre dans les transports, qui servent à établir le montant de la taxe.	Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2026.
105	décret	L'article 105 institue, à compter du 1^{er} janvier 2026, une taxe incitative relative à la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre (GES) dans les transports. Un décret fixe les documents et les justificatifs devant être fournis par le redevable aux fins de la prise en compte de la réduction de l'intensité d'émission de gaz à effet de serre dans les transports conformément au présent article ainsi que les conditions de transfert des droits de comptabilisation de réduction de l'intensité carbone.	Entrée en vigueur le 1 ^{er} janvier 2026.
154	décret	L'article 154 prévoit une mise en conformité des exonérations de taxes prévues dans le cadre de l'expérimentation du régime de vente hors taxes au bénéfice des touristes arrivant en Guadeloupe et en Martinique, dans le cadre de croisières maritimes prévues par l'article 78 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, avec les dispositions du droit européen des aides d'État relatives aux aides de minimis. Un décret détermine sa date d'entrée en vigueur. Cette date 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 lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.	Attente d'une réponse de la Commission européenne.

205 Div I	décret	L'article 205 pérennise la mise en œuvre du compte financier unique pour les collectivités qui l'ont expérimenté et de généralise à l'horizon des comptes 2026 pour les autres collectivités. Un décret fixe les modalités de transmission des documents budgétaires au représentant de l'État.	Entrée en vigueur en 2026.

Tableau récapitulatif des mesures facultatives non prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
48 Div I	arrêté	L'article 48 crée un régime spécifique au sein de l'IR-PME en faveur des jeunes entreprises innovantes et procède à une réécriture de ce dispositif pour tenir compte de l'évolution du cadre européen en matière d'aides d'État. Un arrêté détermine les conditions dans lesquelles cette même société holding adresse à l'administration fiscale un état récapitulatif des sociétés financées, des titres détenus ainsi que des montants investis durant l'année. Un arrêté fixe le plafond que ne peut excéder le montant des frais et commissions directs et indirects imputés par un intermédiaire (société de holding, fonds communs de placement dans l'innovation, etc.) au titre d'un même versement bénéficiant de l'IR-PME. Ces deux arrêtés existaient avant l'adoption de la LFI 2024. Le décret d'application de l'article ayant été pris, les arrêtés ont pour vocation de mettre des dispositions de coordination à jour.
91	décret	L'article décale l'entrée en vigueur de la généralisation de la facturation électronique dans les transactions entre assujettis à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de la transmission des données de transaction. Alors que le calendrier prévoit une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2024 pour les grandes entreprises, 1^{er} janvier 2025 pour les entreprises de taille intermédiaire (ETI) et 1^{er} janvier 2026 pour les petites et moyennes entreprises, le présent article décale ces dates d'entrée en vigueur au 1^{er} septembre 2026 pour les grandes entreprises et les ETI et au 1^{er} septembre 2027 pour les PME. Le Gouvernement peut repousser d'un trimestre supplémentaire ces dates d'entrée en vigueur par décret. (3 décrets possibles)
187	arrêté	Le présent article octroie, à titre onéreux, la garantie de l'État aux établissements d'abattage et de découpe présentant un intérêt stratégique pour une filière ou pour un bassin de production. La garantie de l'État est accordée par arrêté.
214	arrêté	L'article 214 autorise le Gouvernement à abandonner les créances de l'État sur le groupe Ascometal. Les décisions d'abandon de créance sont prises par arrêté.

225 Div I	arrêté	L'article 225 prévoit principalement : - la reconduction du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité ; - un dispositif d'amortisseur pour certaines entités non éligibles au bouclier ; - un ajustement du calcul des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe) et la reconduction de certains dispositifs dérogatoires en matière d'évaluation des compensations de charges de service public de l'énergie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ; - une révision de la répartition du complément de prix relatif à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Les ministres chargés de l'économie, de l'énergie et du budget peuvent fixer, par arrêté conjoint, un niveau de tarifs inférieur pour une partie de la consommation des clients, afin de répondre à l'objectif de stabilité des prix. Les ministres chargés de l'économie, de l'énergie et du budget peuvent également fixer, par arrêté conjoint, un niveau de tarifs inférieur aux propositions motivées de tarifs de cession aux entreprises locales de distribution de la Commission de régulation de l'énergie.
225 Div I	décret	L'article 225 prévoit principalement : - la reconduction du bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité ; - un dispositif d'amortisseur pour certaines entités non éligibles au bouclier ; - un ajustement du calcul des tarifs réglementés de vente de l'électricité (TRVe) et la reconduction de certains dispositifs dérogatoires en matière d'évaluation des compensations de charges de service public de l'énergie par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ; - une révision de la répartition du complément de prix relatif à l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (Arenh). Un décret détermine les conditions d'intégration des consommateurs non résidentiels éligibles aux TRVe dans le dispositif de bouclier tarifaire pour 2024.
235	décret en CE	L'article 235 conditionne l'octroi des aides du plan France 2030 au respect de la réglementation en matière de publication par les entreprises d'un bilan carbone. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application de l'article. Les aides peuvent déjà être versée et une réglementation existait avant l'adoption de l'article 235. Ce décret en Conseil d'État peut cependant mettre à jour cette réglementation.
256	arrêté	L'article 256 vise à améliorer le cadre juridique de l'aide universelle d'urgence pour les victimes de violences conjugales, qui prend la forme d'un prêt sans intérêt ou d'une aide non remboursable selon la situation financière et sociale de la personne ainsi que le nombre d'enfants à sa charge. L'auteur de violences peut être ultérieurement condamné à rembourser le prêt dans le cadre d'une peine complémentaire. Lorsque le remboursement est demandé au conjoint violent, le recouvrement de la créance est effectué selon les procédures, garanties et privilèges applicables au recouvrement des amendes pénales. Un arrêté désigne le comptable public chargé du recouvrement. Cet arrêté préexistait à l'adoption de la LFI 2024.

b) La seule mesure d'application attendue pour la loi du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement n'a pas été prise

La loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement, issue d'une proposition de loi socialiste à l'Assemblée nationale, appelait une mesure d'application, un décret, qui n'a pas été pris.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
1 ^{er}	Décret	L'article 1 ^{er} prévoit que le capital de l'entreprise EDF soit détenu à 100 % par l'État, sauf pour une fraction devant revenir à l'actionnariat salarié. Un décret détermine la part du capital d'EDF revenant à l'actionnariat salarié.

c) Moins de la moitié des mesures publiées pour la loi du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France

La loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France a fait l'objet d'une délégation au fond à la commission des lois sur ses articles 1^{er}, 9, 18, 20, 21, 25 et 26. Aussi il est renvoyé à la contribution de la commission des lois pour le suivi qualitatif des mesures d'application appelées par ces articles.

S'agissant de la partie du texte traitée au fond par la commission des finances, la loi n° 2024-537 a pour objectif principal de défendre l'attractivité financière et juridique de la place de Paris, au profit des investisseurs, des acteurs financiers et des entreprises en recherche de capitaux pour financer leur développement.

Ce texte est à ce stade mal appliqué. En particulier, aucune des mesures d'application nécessaires – et non facultatives – prévues par le texte et relevant de la compétence de la commission des finances n'a été prise. Seul satisfecit : l'ordonnance prévue par l'article 22 de la loi, relative aux organismes de placement collectif, a bien été prise dans les délais prévus.

Cette loi appelait au total 17 mesures d'application. 7 de ces mesures furent prises. Sur les 10 mesures non encore appliquées, l'une d'entre elles est différée. Par ailleurs, 4 mesures facultatives étaient prévues par la loi, aucune n'a été prise et deux sont devenues sans objet.

**Tableau récapitulatif des mesures attendues de la loi n° 2024 537 du 13 juin 2024
visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France**

Loi visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France	Mesures attendues	Mesures prises	Mesures devenues sans objet	Mesures en attente		
				<i>Total</i>	<i>Dont mesures non différées</i>	<i>Dont mesures différées¹</i>
Tout type	17	7	0	10	9	1
<i>Relevant de la commission des finances</i>	5	0	0	5	4	1
<i>Relevant de la commission des lois</i>	12	7	0	5	5	0
Décret	17	7	0	10	9	1

**Tableau récapitulatif des mesures prises pour l'application
de la loi n° 2024 537 du 13 juin 2024 visant à accroître
le financement des entreprises et l'attractivité de la France**

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Référence de la mesure
18	décret en CE	L'article 18 a été examiné au fond par la commission des lois. Il modernise les modes de réunion et de délibération des assemblées générales et autres organes sociaux des sociétés commerciales. Ses modalités d'applications sont déterminées par décret en Conseil d'État (7 mentions).	Décret n° 2024-904 du 8 octobre 2024 relatif à la mise en œuvre des mesures de modernisation des modalités de réunion et de consultation des organes de décision de certaines formes de sociétés commerciales.

¹Dispositions dont l'entrée en vigueur est prévue au-delà de la période de contrôle, il s'agit d'une mesure en attente mais non hors délai.

Tableau récapitulatif des mesures devenues sans objet

Article	Nature de la mesure attendue	Objet	Commentaire
29	décret en CE	L'article 29 prévoit une entrée en vigueur différée pour plusieurs dispositions de la présente proposition de loi. Il prévoit, notamment, que : - le 3° de l'article 9, à savoir les modalités de désignation des personnes auxquelles peut être réservée une augmentation de capital, et l'article 18, relatif à la tenue dématérialisée des assemblées générales, entrent en vigueur trois mois après la promulgation de la présente loi. Le Gouvernement a la faculté de prendre un décret en Conseil d'État avant l'expiration de ce délai afin de faire entrer en vigueur ces mesures plus rapidement. - le titre II (articles 14 à 17), relatif aux titres transférables, entre en vigueur neuf mois après la publication de la loi. Le Gouvernement a la faculté de prendre un décret en Conseil d'État avant l'expiration de ce délai afin de faire entrer en vigueur ces mesures plus rapidement.	Le Gouvernement avait la possibilité de faire entrer en vigueur plus tôt des dispositions. Celle-ci n'ayant pas été mise en œuvre, le décret prévu par l'article est devenu sans objet.

Tableau récapitulatif des mesures non prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
1 ^{er}	décret en CE	L'article 1^{er} a été examiné au fond par la commission des lois. Il autorise les sociétés à créer des actions à droits de vote multiples lors d'une introduction en bourse. Un décret en Conseil d'État définit les conditions dans lesquelles la durée des actions de préférence peut être renouvelée par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires statuant au vu d'un rapport spécial des commissaires aux comptes de la société. Il introduit l'exigence, posée au paragraphe 5 de l'article 11 la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition, d'indemnisation des titulaires des actions à droits de vote multiples en cas de perte liée au recours à la faculté de « neutralisation » du droit de vote multiple par les statuts de la société lors des assemblées générales en cas d'offre publique d'acquisition. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions et les modalités d'une indemnisation équitable des pertes enregistrées par les titulaires d'actions de préférence en cas de recours à la faculté de « neutralisation » prévue par les statuts de la société en cas d'offre publique d'acquisition. Un décret en Conseil d'État fixe les modalités de publication des informations relatives au nombre et à la durée des actions de préférence émises dans les conditions prévues au présent article, à l'identité des bénéficiaires desdites actions ainsi qu'aux droits de vote qui leur sont attachés en fonction des résolutions d'assemblée générale.
3	décret en CE	L'article 3 procède à deux modifications du cadre régissant les fonds communs de placement à risques (FCPR). D'une part, les règles d'investissement des FCPR sont assouplies. La composition de l'actif de ces fonds est encadrée par la loi : si les FCPR ont principalement vocation à soutenir des sociétés non cotées, ils peuvent aussi, dans la limite de 20 % de leur actif, disposer d'actions de sociétés dont la capitalisation boursière n'excède pas 150 millions d'euros. Le présent article relève ce plafond à 500 millions d'euros. D'autre part, la durée maximale de blocage des parts de FCPR est portée de 10 ans à 15 ans. Un décret fixe les conditions aux termes desquelles le règlement d'un fonds commun de placement à risques prévoit que ce dernier entre en période de préliquidation.
7	décret	L'article 7 rend éligibles aux fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) les titres d'entreprises cotées sur un marché de croissance. Un décret détermine les conditions dans lesquelles sont rendus éligibles aux FCPE d'actionnariat salarié les titres d'entreprises cotées sur un marché de croissance.

9	décret en CE	L'article 9 a été examiné au fond par la commission des lois. Il assouplit les conditions auxquelles sont soumises les augmentations de capital sans droit préférentiel de souscription (DPS). L'article 9 introduit, pour les seules sociétés cotées, un assouplissement du régime applicable aux augmentations de capital sans DPS par offre réservée à des personnes nommément désignées. Dans le cadre de telles augmentations de capital, ces sociétés peuvent déléguer au conseil d'administration ou au directoire le pouvoir de désigner les bénéficiaires de l'offre, dans la limite de 30 % du capital social par an. Il revient également au conseil d'administration ou au directoire, dans ce cadre, de fixer le prix d'émission des actions. Un décret en Conseil d'État détermine les modalités de fixation du prix d'émission des actions par le conseil d'administration ou le directoire.
16	décret en CE	L'article 16 dispose que les titres transférables électroniques ont les mêmes effets que les titres transférables imprimés, cette équivalence étant conditionnée au respect d'une « méthode fiable » par le système électronique qui matérialise le titre. Le présent article rend également possible de convertir un titre transférable électronique en titre transférable sur support papier et inversement, sauf mention contraire explicitement indiquée sur le document. Un décret en Conseil d'État définit les conditions d'application du présent article, notamment la « méthode fiable » mentionnée au I.
17	décret en CE	L'article 17 tire, dans le code de commerce, le code monétaire et financier, le code des transports et le code des assurances, les conséquences qu'exigent les articles 14, 15 et 16 quant à la possibilité de créer ou de modifier au format électronique sept catégories de titres transférables : la lettre de change, le billet à ordre, le récépissé, le warrant, le bordereau de cession d'une créance professionnelle, le connaissance maritime et la police d'assurance. Un décret en Conseil d'État définit les caractéristiques de la « méthode fiable » selon laquelle le registre à souche, duquel est extrait les récépissés et les warrants, mentionné aux articles L. 522-25 et L. 522-27 du code du commerce est tenu sous forme électronique.
21	décret	L'article 21 a été examiné au fond par la commission des lois. Il simplifie plusieurs règles applicables à la gouvernance des entreprises, en particulier pour la société anonyme dualiste (à directoire et conseil de surveillance) et pour les assemblées d'obligataires. Le présent article facilite notamment l'exercice par une seule personne des fonctions dévolues au directoire dans la société anonyme duale. Un décret fixe le seuil du capital à partir duquel les fonctions dévolues au directoire peuvent être exercées par une seule personne dans les sociétés anonymes dualistes.
24	décret en CE	L'article 24, d'une part, abaisse, dans certains cas, de cinq à trois mois le délai dans lequel la juridiction doit se prononcer en cas de recours contre une décision individuelle de l'Autorité des marchés financiers (AMF) relative à une offre publique et, d'autre part, encadre le délai dans lequel la juridiction doit se prononcer sur la demande de sursis à exécution. Un décret en Conseil d'État fixe la liste des cas dans lesquels ledit délai est abaissé de cinq à trois mois.

Tableau récapitulatif des mesures facultatives non prises

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
11	décret	L'article 11 modifie les règles relatives à la sollicitation du public en vue de la réalisation d'opérations sur un marché étranger, c'est-à-dire sur un marché d'un État non partie à l'Espace économique européen. D'une part, il interdit non plus la sollicitation mais la communication promotionnelle auprès des investisseurs non professionnels établis ou résidant en France ; d'autre part, il prévoit que cette interdiction ne s'applique plus à tous les opérateurs mais aux seuls opérateurs de marchés étrangers, lorsque lesdits marchés étrangers n'ont pas été reconnus par décret. Un décret détermine les conditions de reconnaissance d'un marché étranger. Cet article est déjà appliqué par le décret n°90-948 du 25 octobre 1990 portant application de l'article 18 de la loi du 28 mars 1885, modifiée par la loi du 31 décembre 1987 relative au marché à terme
29	décret en CE	L'article 29 prévoit une entrée en vigueur différée pour plusieurs dispositions de la présente proposition de loi. Le présent article prévoit, notamment, que l'article 25, relatif à la spécialisation de la cour d'appel de Paris en matière d'arbitrage international, entre en vigueur le premier jour du douzième mois suivant la publication de la loi. Le Gouvernement a la faculté de prendre un décret en Conseil d'État avant l'expiration de ce délai afin de faire entrer en vigueur ces mesures plus rapidement.

d) L'absence de publication de l'unique décret attendu pour la loi du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

La loi n° 2023 1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027 appelait une mesure d'application, un décret, qui n'a pas été pris.

Article	Nature de la mesure attendue	Objet
17	Décret	Un décret détermine les conditions d'application du IV de l'article 17 de la loi, relatif au retraitement des dépenses réelles de fonctionnement des dépenses exposées au titre du revenu de solidarité active, de l'allocation personnalisée d'autonomie et de la prestation de compensation du handicap, ainsi que des dépenses exposées au titre de l'aide sociale à l'enfance.

2. Quelques mesures publiées permettent l'application de dispositions des lois antérieures à la session 2023-2024

64 mesures non facultatives étaient attendues sur la session 2023-2024. Sur ces 64 mesures, 10 furent prises et 4 sont devenues sans objet. 20 mesures facultatives étaient également présentes dans le stock de mesures. Sur ces 20 mesures, 8 ont donné lieu à une mesure d'application et 3 sont devenues sans objet. Les mesures prises et devenues sans objet sont détaillées ci-dessous.

La commission des finances relève que les mesures facultatives du stock ont donné lieu à un taux de déstockage bien plus important que pour les mesures non-facultatives, un état de fait contre-intuitif qu'il s'agit de regretter dès lors que la non adoption des mesures attendues entraîne directement une non-application de mesures législatives.

Les 59 mesures toujours en attente à la fin de la session appartiennent à 15 lois. 4 d'entre elles sont en attente d'application depuis plus de dix ans.

a) Les mesures prises lors de la session 2023-2024

Liste des mesures non-facultatives prises du stock

Loi	Article	Nature de la mesure	Objet de la mesure	Référence de la mesure
2021-1900 LFI 2022	130 div V E	décret	Date d'entrée en vigueur des dispositions suivantes : - obligations pour les employeurs de répondre par voie dématérialisée aux saisies administratives à tiers détenteurs (SATD) adressées par cette voie - transfert de la DGDDI vers la DGFIP des restes à recouvrer avec application du régime des créances de la DGFIP	Décret n° 2024-557 du 18 juin 2024 pris pour l'application du E du V de l'article 130 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022.
2021-1900 LFI 2022	183	décret en CE	Compensation reçue par la Poste au titre de sa mission de service universel postal	Décret n° 2024-1170 du 6 décembre 2024 relatif à la méthode d'évaluation utilisée pour le calcul du coût net de la mission de service universel postal.

2022-1157 LFR 2022	9 Div XIII C	arrêté	Corrections matérielles de dispositions du code des impositions sur les biens et services. Un arrêté détermine la date d'entrée en vigueur des 9° et 10° du VI du présent article. La date d'entrée en vigueur ne peut être postérieure de plus de six mois à l'entrée en vigueur de la décision d'exécution du Conseil de l'Union européenne autorisant chacune de ces dispositions en application de l'article 19 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.	Arrêté du 7 mars 2025 fixant l'entrée en vigueur des dispositions des 9° et 10° du VI de l'article 9 de la loi n° 2022-1157 du 16 août 2022 de finances rectificative pour 2022.
2022-1726 LFI 2023	65 Div I - C	arrêté	L'article 65 porte plusieurs dispositions d'adaptation du système fiscal aux exigences de la transition énergétique. Parmi celles-ci, il clarifie le champ d'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux de rénovation énergétique et d'installation d'infrastructures de recharge de véhicules électriques dans les logements. Un arrêté fixe la nature et le contenu des prestations de pose, d'installation, d'adaptation ou d'entretien de matériaux, d'équipements, d'appareils ou de systèmes ayant pour objet d'économiser l'énergie ou de recourir à de l'énergie produite à partir de sources renouvelables ainsi que les caractéristiques et les niveaux de performance des matériaux, équipements, appareils et systèmes concernés nécessaires au bénéfice du taux réduit.	Arrêté du 4 décembre 2024 relatif à la nature et aux caractéristiques des prestations de rénovation énergétique bénéficiant du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée prévu à l'article 278-0 bis A du code général des impôts.
2022-1726 LFI 2023	180	arrêté	L'article 180 prévoit d'intégrer au périmètre des obligations de charges de service public de l'énergie (CSPE) compensées par l'État, les investissements en faveur de certains projets d'imports d'électricité dans les zones non interconnectées (ZNI). Un arrêté définit la liste des projets dont les coûts peuvent être compensés ainsi que le plafond de compensation de ces coûts.	Arrêté du 11 décembre 2023 fixant la liste des projets d'approvisionnement en électricité reconnus comme projets d'intérêt public et le plafond de compensation des coûts.

2022-1726 LFI 2023	212	décret	L'article instaure une participation du titulaire du dispositif MonCompteFormation (MCF), quel que soit le montant de droits disponible sur son compte lorsque ce dernier les mobilise en vue de financer une action de formation, une validation des acquis de l'expérience (VAE) ou un bilan de compétences. Afin de tenir compte de toutes les situations et de ne pas pénaliser les titulaires de CPF qui ont le plus besoin d'une formation, sont exonérés de cette participation les demandeurs d'emploi et les salariés dans le cadre de projet co-construit avec leur employeur. Un décret fixe les modalités d'application de cet article.	Décret n° 2024-394 du 29 avril 2024 relatif à la participation obligatoire au financement des formations éligibles au compte personnel de formation.
2023-610 Douane	19	décret en CE	L'article 19 autorise l'expérimentation, pour trois ans, d'une conservation étendue des données issues des dispositifs de lecture automatisée des plaques d'immatriculation (LAPI), afin que puissent être pratiqués sur ces données de nouveaux traitements visant notamment à détecter les convois routiers liés aux trafics de toute nature. Un décret en Conseil d'État, pris après avis motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés, fixe les modalités de mise en œuvre de l'article.	Décret du 30 décembre 2024 portant application de l'article 19 de la loi visant à donner à la douane les moyens de faire face aux nouvelles menaces.
2023-610 Douane	21	décret en CE	L'article 21 crée la catégorie d'agents de police judiciaire des finances. Ces agents, qui disposent des mêmes prérogatives que celles dévolues aux agents de police judiciaire, sont ainsi chargés de suppléer les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires. Un décret en Conseil d'État détermine les conditions de création du corps des agents de police judiciaire des finances.	Décret n° 2024-302 du 2 avril 2024 portant adaptation du code de procédure pénale et d'autres dispositions réglementaires à la création de l'Office national anti-fraude et d'agents de police judiciaire des finances.

2023-610 Douane	21	décret en CE	L'article 21 crée la catégorie d'agents de police judiciaire des finances. Ces agents, qui disposent des mêmes prérogatives que celles dévolues aux agents de police judiciaire, sont ainsi chargés de suppléer les officiers de douane judiciaire et les officiers fiscaux judiciaires. Les agents de police judiciaire des finances sont placés sous la direction administrative d'un magistrat de l'ordre judiciaire, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'État.	Décret n° 2024-302 du 2 avril 2024 portant adaptation du code de procédure pénale et d'autres dispositions réglementaires à la création de l'Office national anti-fraude et d'agents de police judiciaire des finances.
2023-610 Douane	27 1° b)	arrêté	L'article 27 permet l'établissement ou la conversion des actes de procédure au format numérique, ainsi que leur conservation et leur transmission par voie électronique dans toutes les situations. Un arrêté du ministre chargé des douanes détermine les modalités de transmission de ces documents par voie numérique.	Arrêté du 16 octobre 2024 fixant les caractéristiques de l'appareil sécurisé mentionné à l'article 4 du décret n° 2024-145 du 26 février 2024 relatif à la dématérialisation des actes établis en application du code des douanes et à la procédure douanière numérique.

Liste des mesures facultatives prises du stock

Loi	Article	Nature de la mesure	Objet de la mesure	Référence de la mesure
2022-1726 LFI 2023	52 Div I	décret	L'article 52 prévoit la prorogation d'une année du crédit d'impôt de sortie du glyphosate, tel que défini à l'article 140 de la loi de finances pour 2021, ainsi que la remise d'un rapport d'évaluation dudit crédit d'impôt au Parlement avant le 30 septembre 2023. Il prévoit deux bases juridique distinctes pour sa conformité au droit européen. Il prévoit qu'en cas d'acceptation par la Commission Européenne de sa conformité sur l'un des deux fondements, un décret pourra être adopté pour renoncer à la demande de conformité sur le second fondement.	Décret n° 2023-359 du 10 mai 2023 relatif à l'encadrement du crédit d'impôt en faveur des entreprises agricoles qui n'utilisent pas de glyphosate au titre des années 2022 et 2023 prévu par l'article 140 de la loi n° 2020-1721 du 29 décembre 2020 de finances pour 2021.

2022-1726 LFI 2023	80 Div V	décret	L'article 80 apporte plusieurs ajustements dans le cadre du transfert du recouvrement de certaines impositions, taxes et amendes à la direction générale des finances publiques (DGFIP). Il prévoit un report de 2 ans de la mise en œuvre de l'article 166 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, repoussée du 1^{er} janvier 2023 au 1^{er} janvier 2025. Un décret peut cependant prévoir une mise en œuvre avant l'échéance de 2025.	Décret n° 2023-962 du 19 octobre 2023 relatif à la date d'application de l'obligation de télédéclaration et de télépaiement de la taxe sur les conventions d'assurance et du transfert à la direction générale des finances publiques de la taxe collectée par le fonds de garantie des victimes d'actes de terrorisme et d'autres infractions.
2022-1726 LFI 2023	130	décret	L'article 130 traduit l'incidence, sur l'équilibre prévisionnel du budget 2023, des évaluations de recettes et des ouvertures de crédits réalisés par le projet de loi de finances. Il détermine également les modalités de financement de l'État. Il autorise le ministre chargé des finances à procéder aux opérations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'État par décret.	Décret n° 2022-1733 du 30 décembre 2022 relatif à l'émission des valeurs du Trésor.
2022-1726 LFI 2023	166	arrêté	Le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à abandonner tout ou partie de la créance détenue sur la société Air Austral SA au titre d'un prêt accordé par l'État, via le Fonds de développement économique et social, à hauteur de 30 millions d'euros en capital. La décision d'abandon est prise par arrêté.	Arrêté du 25 janvier 2023 relatif à l'abandon partiel du prêt du Fonds de développement économique et social consenti à la société Air Austral.

2022-1726 LFI 2023	181 Div III	décret	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d' « amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Un décret peut instaurer une « mesure d'aide » visant à prolonger le bouclier à partir du 1^{er} juillet 2023 et jusqu'au 31 décembre 2023 en imposant aux fournisseurs de réduire pour la période considérée leurs prix de fourniture au bénéfice des consommateurs finals domestiques, des propriétaires uniques d'un immeuble à usage principal d'habitation et des syndicats de copropriétaires d'un tel immeuble.	Décret n° 2023-250 du 3 avril 2023 relatif aux aides en faveur de l'habitat collectif résidentiel et de la mobilité électrique face à l'augmentation du prix de l'électricité et du gaz naturel au second semestre 2022 et en 2023.
2022-1726 LFI 2023	181 Div III	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d' « amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Un arrêté définit la référence de prix du gaz sur les marchés représentative des coûts d'approvisionnement des fournisseurs pour leurs offres de marché à destination des clients.	Arrêté du 18 avril 2023 relatif à la référence de prix du gaz sur les marchés représentative des coûts d'approvisionnement des fournisseurs prévue à l'article 181 de la loi n° 2022-1726 du 30 décembre 2022 de finances pour 2023.
2022-1726 LFI 2023	181 Div VIII - A	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d' « amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Le VIII définit quant à lui le régime législatif du nouveau bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité proposé pour l'année 2023. Les ministres chargés de l'économie et de l'énergie pourront s'opposer aux évolutions des TRVe proposées par la CRE si ces dernières se traduiraient par une augmentation supérieure à 15 %. Dans ce cas, les tarifs seraient fixés par arrêté.	Arrêté du 30 janvier 2023 relatif aux tarifs réglementés de vente de l'électricité applicables aux consommateurs résidentiels en France métropolitaine continentale.

2022-1726 LFI 2023	181 Div VIII - A	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d' « amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Le VIII définit quant à lui le régime législatif du nouveau bouclier tarifaire sur les prix de l'électricité proposé pour l'année 2023. Les ministres chargés de l'économie et de l'énergie peuvent également s'opposer à la proposition de la CRE s'agissant de la fixation des tarifs de cession aux entreprises locales de distribution. Dans ce cas également, les tarifs seraient fixés par arrêté.	Arrêté du 30 janvier 2023 relatif aux tarifs de cession de l'électricité aux entreprises locales de distribution.

b) Plusieurs mesures devenues sans objet

Loi	Article	Nature de la mesure	Objet de la mesure	Commentaire
2021-953 LFR 2021	7 Div I	Arrêté	Détermination des caractéristiques physiques et chimiques du gazole susceptible de bénéficier du tarif réduit de taxe intérieure de consommation lorsqu'il est utilisé à dans les conditions prévues aux articles 265 <i>octies</i> A, B et C du code des douanes.	Les arrêtés prévus au I de l'article 7 sont devenus sans objet, les dispositions des articles du code des douanes dans lesquels ils figuraient ont été abrogés pour être recodifiés dans le code des impositions sur les biens et services. Les arrêtés initialement prévus pour déterminer les caractéristiques physiques et chimiques des gazoles susceptibles de bénéficier d'un tarif réduit d'accise ne sont plus prévus par le code, qui définit, par des dispositions législatives, les gazoles imposés et les usages faisant l'objet de tarifs réduits.

2021-1900 LFI 2022	29 Div II	décret	Possibilité de minorer le tarif de la taxe intérieure prévue à l'article 266 <i>quinquies</i> du code des douanes, dans les conditions prévues au II de l'article 29, si les coûts d'approvisionnement en gaz naturel au titre d'un mois donné de l'année 2022 excèdent ceux d'octobre 2021	Mesure facultative non prise. Le Gouvernement a préféré passer par l'outil du bouclier tarifaire sur le gaz plutôt que d'utiliser le levier de la baisse des impôts. Il a choisi une stratégie différente pour l'électricité, où il a baissé la taxation de l'électricité en plus de l'application du bouclier tarifaire.
2022-1726 LFI 2023	54 Div IV - C - 3	décret	L'article 54 transpose en droit national la contribution sur la rente infra-marginale de la production d'électricité décidée au niveau européen et prévue par le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022. Le montant de la contribution est égal à la fraction des revenus de marché de l'exploitant de l'installation excédant un seuil forfaitaire. Lorsque la cession d'électricité comprend la fourniture aux consommateurs finals, les revenus de marché sont déterminés à partir des revenus de la cession dont sont déduits certains coûts. Un décret, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie, détermine une marge forfaitaire uniforme de fourniture déduite des revenus du fournisseur pour l'établissement des revenus de marché.	La mention du décret prévu au 4 du D du IV a été abrogé par l'article 80 de la LFI pour 2024. La contribution sur la rente inframarginale n'ayant pas été prorogée, la publication des textes d'application manquant n'est plus nécessaire.
2022-1726 LFI 2023	68	décret en CE	L'article 68 légalise l'utilisation de l'huile de friture comme carburant et la soumet à l'accise sur les produits énergétiques (l'ancienne TICPE). Un décret en Conseil d'État autorise l'utilisation comme carburant d'huiles alimentaires usagées valorisées.	L'article 265 <i>ter</i> du code des douanes a été abrogé par l'ordonnance n° 2023-1210 du 20 décembre 2023 portant création du titre V du livre IV du code des impositions sur les biens et services et portant diverses autres mesures de recodification de mesures non fiscales.

2022-1726 LFI 2023	75	arrêté	L'article 75 crée une nouvelle taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux, les locaux de stockage et les surfaces de stationnement, dans les trois départements des Bouches-du-Rhône, du Var et des Alpes-Maritimes. Un arrêté fixe les modalités de dépôt de la déclaration de la taxe.	L'arrêté, désormais prévu par l'article 231 <i>quater</i> du CGI, s'est <i>in fine</i> avéré inutile puisque les modalités déclaratives de la taxe sur les bureaux (TSB) pour les 3 départements de PACA sont finalement les mêmes que pour la TSB en région d'Île-de-France et qu'il n'y a pas d'arrêté pour cette dernière. La loi se suffit donc et les précisions nécessaires pour les redevables ont été apportées au Bofip.
2022-1726 LFI 2023	181 Div II	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Un autre arrêté peut modifier le niveau des tarifs réglementés sans pouvoir être inférieur à leur niveau d'octobre 2021 majoré de 15 % du 1^{er} janvier 2023 au 31 août 2023 ni excéder celui qui résulterait de l'application du L. 445-3 du code de l'énergie, dans sa rédaction antérieure à la loi n° 2019-1147 du 8 novembre 2019.	Dispositions qui portaient sur les dispositifs de « bouclier tarifaire » relatifs à l'année 2023. Ces dispositions, dont la mise en œuvre est achevée, ne requièrent plus de textes réglementaires d'application.
2022-1726 LFI 2023	181 Div III	arrêté	L'article 181 proroge les dispositifs de boucliers tarifaires pour les prix du gaz et de l'électricité et à créer un mécanisme dit d'« amortisseur » destiné à soutenir des consommateurs finals d'électricité qui ne sont pas éligibles au dispositif de « bouclier ». Le cas échéant, un arrêté fixe le prix du gaz cible vers lequel le prix de la part gaz du prix de fourniture doit tendre.	Dispositions qui portaient sur les dispositifs de « bouclier tarifaire » relatifs à l'année 2023. Ces dispositions, dont la mise en œuvre est achevée, ne requièrent plus de textes réglementaires d'application.

COMMISSION DES LOIS

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE	329
1. Une progression notable du taux de mise en application des lois, dans un contexte d'accroissement du volume législatif.....	329
2. Un taux d'adoption des mesures d'application en augmentation, mais des délais de publication préoccupants.....	338
3. Des demandes de rapports au parlement peu suivies d'effet par le gouvernement	347
4. Un recours aux ordonnances en diminution	348
5. Un nombre important d'autres travaux législatifs et de contrôle	349
B. SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS	352
1. Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte.....	352
2. Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027.....	353
3. Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire.....	363
4. Loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos	369
5. Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie ...	370
6. Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration.....	371
7. Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants	380
8. Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse	381
9. Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales	382
10. Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux	384
11. Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé.....	387
12. Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie	388
13. Loi n° 2024-345 du 15 avril 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française	390
14. Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels	391
15. Loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie.....	393
16. Loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes	393
17. Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille.....	395
18. Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères	396
19. Loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate.....	398
20. Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France.....	400
21. Loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels.....	406
22. Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France	408

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

1. Une progression notable du taux de mise en application des lois, dans un contexte d'accroissement du volume législatif

a) Une activité de la commission des lois soutenue au cours de l'année parlementaire 2023-2024, en forte hausse par rapport à l'année précédente

(1) Une part prépondérante des lois promulguées, hors conventions internationales, examinée par la commission des lois

Au cours de la période de référence, soit entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024, **19 lois examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.**

Ainsi, exception faite des lois de ratification de conventions, traités et accords internationaux, **la commission des lois a examiné 39 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024¹**, un taux en nette augmentation par rapport aux deux années précédentes (31 % en 2021-2022 et 23 % en 2022-2023) mais inférieur aux années antérieures (42 % en 2014-2015, 55 % en 2015-2016, 52 % en 2016-2017, 46 % en 2017-2018, 40 % en 2018-2019, 55 % en 2019-2020 et 47 % en 2020-2021).

Liste des 19 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 et examinées au fond par la commission des lois

1. Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 ;
2. Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire ;
3. Loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos ;
4. Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie ;
5. Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration ;
6. Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants ;
7. Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse ;
8. Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales ;

¹ 19 lois sur les 49 promulguées au cours de la période.

9. Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux ;
10. Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé ;
11. Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels ;
12. Loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ;
13. Loi n° 2024-345 du 15 avril 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française ;
14. Loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes ;
15. Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille ;
16. Loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate ;
17. Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères ;
18. Loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels ;
19. Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 reste toutefois proche de la moyenne des dernières années, avec 20,9 lois par année parlementaire depuis 2007-2008. Une stabilité qu'il convient toutefois d'apprécier avec précaution, au regard de l'interruption de l'activité parlementaire imposée par la dissolution prononcée par le président de la République le 9 juin 2024.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire
et examinées au fond par la commission des lois**

	2023- 2024	2022- 2023	2021- 2022	2020- 2021	2019- 2020	2018- 2019	2017- 2018	2016- 2017	2015- 2016
Nombre de lois	19	10	20	24	23	19	19	24	30
	2014- 2015	2013- 2014	2012- 2013	2011- 2012 ⁽¹⁾	2010- 2011 ⁽²⁾	2009- 2010	2008- 2009	2007- 2008	
Nombre de lois	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.

L'augmentation du nombre de textes examinés par la commission des lois s'accompagne également d'un accroissement de leur volume mis en évidence par le **coefficient multiplicateur des lois au cours de la navette parlementaire**. Les 19 lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées en 2023-2024 comportaient **au total 267 articles** alors qu'**au stade du dépôt**, le nombre total d'articles s'élevait à **119**. La navette parlementaire a donc conduit, par voie d'amendement de toutes origines confondues, à **multiplier le nombre d'articles par 2,2** (contre 1,7 en 2022-2023 et 2,2 en 2020-2021 et 2021-2022).

Il convient de préciser que seules sont prises en compte dans le cadre de ce rapport les **lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024**. Or, la commission des lois a examiné au fond, sur cette période, **23 autres propositions et projets de loi** :

- **4 propositions de loi** ayant donné lieu à des **lois promulguées ultérieurement**, parmi lesquelles la loi du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports ;
- **4 propositions de loi** qui ont été **rejetées en séance publique** ;
- **2 propositions de loi en cours d'examen au Sénat** ;
- **13 propositions et projets de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale**.

Les tableaux suivants récapitulent la liste des propositions et projets 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 2023-2024.

4 propositions de loi examinées par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 et ayant donné lieu à une loi promulguée ultérieurement

- Loi n° 2025-379 du 28 avril 2025 relative au renforcement de la sûreté dans les transports (*adoptée en première lecture par le Sénat le 13 février 2024*) ;
- Loi n° 2025-115 du 7 février 2025 visant à proroger la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 relative à l'assainissement cadastral et à la résorption du désordre de la propriété (*adoptée par le Sénat en première lecture le 9 avril 2024*) ;
- Loi n° 2025-128 du 14 février 2025 visant à permettre l'élection du maire d'une commune nouvelle en cas de conseil municipal incomplet (*adoptée en première lecture par la commission des lois le 5 juin 2024 et par le Sénat le 15 octobre 2024*) ;
- Loi n° 2025-327 du 11 avril 2025 visant à assouplir la gestion des compétences « eau » et « assainissement » (*rejetée par la commission des lois en première lecture le 5 juin 2024 et adoptée par le Sénat le 17 octobre 2024*).

4 propositions de loi examinées par la commission entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 et ayant été rejetées en séance publique

- Proposition de loi portant amnistie des faits commis à l'occasion de mouvements sociaux et d'activités syndicales et revendicatives (*rejetée en commission le 25 octobre 2023 et rejetée en séance publique le 31 octobre 2023*) ;
- Proposition de loi constitutionnelle visant à abroger l'article 40 de la Constitution (*rejetée en commission le 25 octobre 2023 et rejetée en séance publique le 31 octobre 2023*) ;
- Proposition de loi constitutionnelle visant à faciliter le déclenchement du référendum d'initiative partagée (*rejetée en commission le 15 novembre 2023 et rejetée en séance publique le 22 novembre 2023*) ;
- Proposition de loi visant à réduire le nombre de conseillers municipaux dans les petites communes (*adoptée en commission le 5 juin 2024 et rejetée en séance publique le 9 octobre 2024*).

2 propositions de loi examinées par la commission entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 en cours d'examen, en deuxième lecture, au Sénat

- Proposition de loi portant reconnaissance par la Nation et réparation des préjudices subis par les personnes condamnées pour homosexualité entre 1942 et 1982 (*texte déposé au Sénat le 7 mars 2024 pour une deuxième lecture, après une adoption par le Sénat en première lecture le 22 novembre 2023*) ;
- Proposition de loi créant une dérogation à la participation minimale pour la maîtrise d'ouvrage pour les communes rurales (*texte déposé au Sénat le 11 mars 2025 pour une deuxième lecture, après une adoption par le Sénat en première lecture le 14 février 2024*).

13 propositions et projets de loi examinés par la commission des lois entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 et en instance d'examen à l'Assemblée nationale ou n'ayant pas prospéré

- Proposition de loi constitutionnelle relative à la souveraineté de la France, à la nationalité, à l'immigration et à l'asile (*adoptée par la commission des lois le 6 décembre 2023*)¹ ;
- Proposition de loi relative à l'entretien régulier de relations personnelles entre l'enfant et ses parents en cas de séparation de ces derniers (*adoptée par le Sénat le 14 décembre 2023*) ;
- Proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit applicable aux collectivités locales (*adoptée par le Sénat le 25 janvier 2024*) ;
- Proposition de loi instituant des mesures judiciaires de sûreté applicables aux condamnés terroristes et renforçant la lutte antiterroriste (*adoptée par le Sénat le 30 janvier 2024*) ;
- Proposition de loi relative au régime juridique des actions de groupe (*adoptée par le Sénat en première lecture le 6 février 2024*) ;
- Proposition de loi visant à garantir la confidentialité des consultations juridiques des juristes d'entreprise (*adoptée par le Sénat le 14 février 2024*) ;
- Proposition de loi portant création d'un statut de l' élu local (*adoptée par le Sénat le 7 mars 2024*) ;
- Proposition de loi visant à lutter contre les discriminations par la pratique de tests individuels et statistiques (*adoptée par le Sénat en première lecture le 12 mars 2024*) ;
- Proposition de loi visant à expérimenter le transfert de la compétence « médecine scolaire » aux départements volontaires (*adoptée par le Sénat le 20 mars 2024*) ;
- Proposition de loi rendant obligatoires les « tests PME » et créant un dispositif « Impact Entreprises » (*adoptée par le Sénat le 26 mars 2024*) ;
- Proposition de loi créant l'homicide routier et visant à lutter contre la violence routière (*adoptée par le Sénat en première lecture le 27 mars 2024*) ;
- Projet de loi constitutionnelle portant modification du corps électoral pour les élections au congrès et aux assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie (*adoptée par le Sénat en première lecture le 2 avril 2024*)² ;
- Proposition de loi encadrant l'intervention des cabinets de conseil privés dans les politiques publiques (*adoptée par le Sénat en deuxième lecture le 28 mai 2024*).

Trois lois promulguées ont, par ailleurs, fait l'objet, pour certains de leurs articles, d'un examen au fond par la commission des lois dans le cadre d'une saisine avec délégation. Si l'analyse qualitative de l'application desdits articles est exposée en deuxième partie du présent rapport, les lois sur lesquelles la commission a reçu une délégation au fond ne figurent pas dans le présent état des lieux statistique.

¹ Adoptée par la commission des lois mais retiré de l'ordre du jour en séance publique au Sénat.

² Ce projet de loi a été transmis à l'Assemblée nationale qui a également adopté le texte le 14 mai 2024, sans prospérer ensuite.

3 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 et dont l'examen au fond de certains articles a été délégué à la commission des lois

- Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte ;
- Loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie ;
- Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France.

(2) Une proportion importante des lois promulguées d'origine parlementaire

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 et renvoyées au fond à la commission des lois, **12 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de 63 %**. Si cette proportion est en diminution par rapport à la session précédente (80 % en 2022-2023), cette évolution est à nuancer compte tenu du faible nombre de lois promulguées renvoyées au fond à la commission des lois sur l'année 2022-2023, au nombre de dix. Elle confirme ainsi, sur une tendance plus longue, **la revalorisation des compétences législatives du Parlement**, puisque la part des lois promulguées d'origine parlementaire et envoyées au fond à la commission des lois était de 55 % en 2021-2022, 29 % en 2020-2021 et 48 % en 2019-2020.

La part des lois d'origine sénatoriale (4 lois) dans le total des lois d'origine parlementaire promulguées et envoyées au fond à la commission des lois en 2023-2024 (12 lois) a largement diminué, avec une proportion de 33 % pour cette année, contre 63 % en 2022-2023. Les chiffres de l'année parlementaire 2022-2023 constituaient toutefois une exception, puisque la part des lois d'origine sénatoriale promulguées en 2023-2024 est relativement proche de celle des sessions antérieures : 36 % en 2021-2022 et 29 % en 2020-2021.

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	Dont nombre de lois d'origine sénatoriale	Part des lois d'origine parlementaire
1 ^{er} octobre 2023 au 30 septembre 2024	12	4	63 %
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	8	5	80 %

Période de référence des lois promulguées	Nombre de lois d'origine parlementaire	<i>Dont nombre de lois d'origine sénatoriale</i>	Part des lois d'origine parlementaire
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	11	4	55 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	7	2	29 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	11	3	48 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	12	7	63 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	8	1	42 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	5	50 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	10	60 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	5	38,9 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	5	33,3 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	3	42,8 %

Liste des 12 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2023-1178 du 20 novembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos	Sénat
Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie	Sénat
Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants	Assemblée nationale
Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales	Assemblée nationale

Liste des 12 lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux	Sénat
Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé	Assemblée nationale
Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels	Assemblée nationale
Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille	Assemblée nationale
Loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate	Assemblée nationale
Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères	Sénat
Loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels	Assemblée nationale
Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France	Assemblée nationale

Les lois d'origine parlementaire nécessitant habituellement moins de mesures d'application que les projets de loi, l'augmentation, en valeur relative et absolue, du nombre de projets de lois promulgués après examen par la commission des lois (au nombre de 7 contre 2 en 2022-2023) a conduit à **accroître le suivi des mesures d'application attendues : 109 mesures sont ainsi prévues par les lois promulguées sur la session 2023-2024**, contre seulement 29 en 2022-2023. Cette évolution tend néanmoins à rapprocher ce nombre des sessions précédentes, puisque 211 mesures étaient par exemple prévues en 2021-2022.

(3) Un recours marqué à la procédure accélérée

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 et envoyées au fond à la commission des lois, **16 ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit 84 %**, contre 60 % l'année passée et 85 % en 2021-2022.

Le taux de recours à la procédure accélérée est ainsi particulièrement élevé, à l'image des sessions précédentes. L'augmentation par rapport à l'année parlementaire 2022-2023 se justifie par le faible nombre de projets de loi adoptés au cours de ce dernier exercice, puisque les lois

d'origine parlementaire font habituellement moins l'objet d'un recours à cette procédure. Ainsi, la totalité des projets de loi examinés au cours de l'année parlementaire 2023-2024 a été adoptée après engagement de la procédure accélérée, à l'exception de la loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse.

Cette procédure, bien que définie par la Constitution comme dérogatoire, tend ainsi à s'imposer comme un mode normal d'adoption des lois. Son recours exige pourtant des délais d'examen contraints et une lecture unique par chaque chambre, qui ne favorisent pas la conduite d'un travail législatif approfondi.

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 2023 au 30 septembre 2024	84 %
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	60 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	85 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	92 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	58 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	79 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

La période se caractérise donc par **des délais imposés au Parlement pour se prononcer resserrés**.

En moyenne, **la navette parlementaire sur les 16 textes examinés en procédure accélérée par la commission des lois en 2023-2024 s'est achevée en six mois, 194 jours plus précisément**, contre 127 jours — environ quatre mois — en 2022-2023. Cette différence s'explique notamment par le fait que plusieurs textes promulgués lors de la session 2022-2023 étaient destinés à faire face à des échéances ou des événements rapprochés, comme

l'organisation des élections sénatoriales ou la préparation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. La durée moyenne d'examen des textes en procédure accélérée en 2023-2024 tend en revanche à se rapprocher de celle observée en 2021-2022, en s'élevant à 220 jours soit environ sept mois.

Ce faisant, le Sénat et l'Assemblée nationale ont de nouveau démontré leur capacité à délibérer dans des conditions d'extrême célérité, remettant en cause l'argument de l'urgence souvent invoqué par le Gouvernement pour justifier le recours aux habilitations à légiférer par ordonnances. Pour autant, un tel raccourcissement des délais ne saurait devenir la norme. La qualité de la loi suppose un délai d'examen suffisant pour mener à bien des travaux préparatoires (auditions, déplacements, *etc.*) susceptibles d'éclairer les parlementaires sur les implications des réformes soumises au vote.

2. Un taux d'adoption des mesures d'application en augmentation, mais des délais de publication préoccupants

a) Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées

- (1) Près de la moitié des lois promulguées ne sont pas encore pleinement applicables à l'issue de la période de référence

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 et examinées au fond par la commission des lois, **dix sont d'application directe**, soit 52,6 % du total. Neuf lois nécessitaient quant à elles l'édiction de mesures réglementaires pour être pleinement applicables.

Au 31 mars 2025, **quatre de ces neuf lois ont fait l'objet d'une mise en application partielle**, tandis que les **cinq restantes demeurent entièrement inapplicables**, aucune des mesures d'application prévues par le législateur n'ayant été prise. Autrement dit, **aucune des lois qui n'étaient pas d'application directe au moment de leur promulgation n'est devenue pleinement applicable au cours de la période considérée**.

En conséquence, **près de la moitié des lois promulguées nécessitent encore des textes d'application pour produire pleinement leurs effets juridiques**. Le taux de lois non intégralement applicables atteint pour cette session un **niveau particulièrement élevé** : il s'agit du deuxième plus haut taux observé au cours des dix dernières années.

**Proportion des lois qui appellent 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 2023 au 30 septembre 2024	47,3 % (9 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	30 % (3 lois sur 10)
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	50 % (10 lois sur 20)
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	29 % (7 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	26 % (6 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	21 % (4 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	31,5 % (6 lois sur 19)
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % (6 lois sur 27)
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 % (1 loi sur 14)
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 % (12 lois sur 21)
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % (9 lois sur 23)
1 ^{er} octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % (8 lois sur 23)

Il convient de souligner, en particulier, qu'**aucune** mesure réglementaire n'a été prise au 31 mars 2025 sur les trois mesures prévues par la **loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes**, ainsi que sur les deux mesures attendues pour chacune des **lois n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux** et **n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France**.

Il va toutefois de soi que **l'appréciation de l'applicabilité d'une loi ne peut, en toute rigueur, se fonder exclusivement sur une lecture quantitative des mesures d'application prises**. 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. Par ailleurs, deux des cinq lois réputées non applicables sur la session 2023-2024 ne prévoient qu'une seule mesure d'application. La non-adoption de cette mesure unique conduit *de facto* à un taux d'application nul, bien que

l'incidence réelle de cette carence puisse demeurer limitée, lorsqu'elle ne porte pas sur les dispositions principales de la loi concernée.

(2) Un taux d'adoption des mesures attendues en progression

Au 31 mars 2025, **21 des 109 mesures d'application prévues** par les 19 lois promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024 et envoyées au fond à la commission des lois **n'avaient pas encore été prises**.

Le **taux de mise en application des dispositions législatives**, défini comme le rapport entre le nombre de mesures réglementaires effectivement adoptées et le nombre total de mesures prévues, **s'élève néanmoins à 81 % au terme de la période de référence**. Il s'agit du **niveau le plus élevé enregistré au cours des six dernières années**.

Taux global de mise en application des dispositions législatives des 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 2023 au 30 septembre 2024	81 %
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	72 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	66 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	66 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	49 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	91 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 ^{er} octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 ^{er} octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

La volatilité de ce taux d'une année sur l'autre s'explique en partie par les **variations importantes du nombre de mesures réglementaires attendues selon les sessions parlementaires**. À titre d'exemple, bien que le taux d'application soit plus faible pour la session 2021-2022, 139 mesures

d'application avaient été adoptées au terme de la période de référence, contre 88 mesures pour les lois promulguées au cours de la session 2023-2024.

L'interprétation de ce taux doit également être relativisée en ce qu'il ne témoigne pas de la **qualité des mesures d'application** effectivement adoptées, notamment en ce qui concerne leur degré de précision et leur conformité à la volonté du législateur.

Il n'en demeure pas moins qu'il constitue un indicateur statistique utile, à analyser en complément des délais de parution des textes réglementaires.

(3) Pour les mesures publiées, des délais de publication en forte dégradation

Les délais de publication des mesures réglementaires se révèlent, pour l'année parlementaire 2023-2024, particulièrement insatisfaisants.

29,5 % des mesures prises l'ont ainsi été plus d'un an après la promulgation de la loi, contre 4,8 % en 2022-2023. Seules 21,6 % des mesures prises cette année ont été publiées moins de six mois après la promulgation de la loi, contre 42,9 % en 2022-2023.

Si une part des retards observés peut être attribuée à l'instabilité gouvernementale du second semestre de l'année 2024, il convient de souligner que quatre cinquièmes des mesures réglementaires prévues concernaient toutefois des lois promulguées plus de six mois avant la démission du Gouvernement en juillet 2024.

La commission des lois relève à cet égard le paradoxe consistant à accélérer le rythme de la procédure législative, parfois au détriment de la qualité normative, alors même que le Gouvernement n'est pas toujours en mesure de prendre, dans des délais raisonnables, les textes réglementaires nécessaires. Il n'est ainsi pas rare que les délais requis pour l'adoption de ces mesures excèdent – parfois largement – ceux consacrés à l'examen de la loi dont elles découlent.

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application, hors rapports, prévues par les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois :

**Délais de parution des mesures d'application prévues
par les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence
(à l'exclusion des rapports)**

Pourcentage de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Inférieur ou égal à six mois	De plus de six mois à un an	De plus d'un an à deux ans	Total
1^{er} octobre 2023 au 30 septembre 2024	21,6 %	48,9 %	29,5 %	100 %
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	42,9 %	52,4 %	4,8 %	100 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	43,5 %	48,6 %	7,9 %	100 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	74,5 %	24,5 %	1 %	100 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	60 %	37 %	3 %	100 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	51 %	49 %	0 %	100 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	93,25 %	5,61 %	1,12 %	100 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	68 %	24,6 %	7,4 %	100 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	32,8 %	56,3 %	10,9 %	100 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	73,5 %	26,5 %	0 %	100 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	39,3 %	49,2 %	11,5 %	100 %

Au demeurant, **seules 88 des 109 mesures attendues pour les lois promulguées sur la session 2023-2024 étaient prises au 31 mars 2025. Dès lors, seules 17,4 % des mesures attendues ont été prises en moins de six mois et 56,9 % en moins d'un an.**

b) Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée

La totalité des 109 mesures réglementaires considérées ont été prévues par des textes adoptés après engagement de la procédure accélérée.

La proportion de mise en application des mesures prévues par ces textes, qui est de 81 % (91 % en 2022-2023, 65 % en 2021-2022, 67 % en 2020-2021), est dès lors **identique au taux de mise en application de l'ensemble des lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois.

Autrement dit, **l'ensemble des 21 mesures restant à mettre en application au 31 mars 2025 relèvent de lois pour lesquelles la procédure accélérée a été engagée.**

L'écart avec les autres commissions est important, puisque le taux global pour l'ensemble des commissions permanentes de mise en application des dispositions législatives adoptées après engagement de la procédure accélérée est de 55 %, soit **26 points de moins que le taux observé pour les seuls textes relevant de la commission des lois**. Le taux global de l'ensemble des mesures prévues, toutes lois (adoptées avec ou sans engagement de la procédure accélérée) et commissions confondues, s'élève quant à lui à 59 %.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Commission des lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	109	404
Mises en application	88	224
À mettre en application	21	180
Taux de mise en application	81 %	55 %

Par effet de symétrie avec les statistiques précédemment décrites pour l'ensemble des lois, les délais de parution des mesures prises pour les textes ayant fait l'objet de la procédure accélérée se sont fortement dégradés cette année. **70,5 % des mesures concernées ont été publiées dans les 12 mois suivant la promulgation de la loi au cours de la session 2023-2024**, ce taux était de **95 % pour la session 2022-2023**. En tenant compte du fait que 21 des 109 mesures attendues n'ont pas encore été prises au 31 mars 2025, 56,9 % des mesures prévues ont été prises en moins d'un an, contre 87 % pour la session 2022-2023.

**Délais de parution des mesures d'application concernant les lois examinées
par la commission des lois, adoptées après engagement de la procédure
accélérée et promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024**
*(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	19	21,6 %
De plus de six mois à un an	43	48,9 %
De plus d'un an à deux ans	26	29,5 %
Total	88	100 %

c) Bilan de l'application des dispositions d'origine parlementaire

Au 31 mars 2025, le **taux de mise en application des dispositions législatives issues des lois d'origine parlementaire** promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 **s'élève à 30 %, un niveau sensiblement inférieur à celui observé lors des sessions précédentes** (45 % en 2022-2023 et 66 % en 2021-2022). Ce taux est également inférieur au taux moyen constaté, toutes commissions confondues, qui s'établit à 46 %, alors qu'il lui était équivalent lors de l'exercice précédent.

Cette dégradation est d'autant moins compréhensible qu'elle intervient dans un contexte de fort recul, en valeur absolue, du nombre de mesures d'application prévues par les lois d'origine parlementaire. Au cours de la session 2023-2024, seules 10 mesures étaient attendues au titre de ces lois, dont 3 seulement avaient été prises au 31 mars 2025. Pour la session 2022-2023, 11 mesures étaient prévues, dont 5 ont été effectivement adoptées. À titre de comparaison, 53 mesures avaient été prévues en 2021-2022 (dont 35 prises), 33 en 2020-2021 (dont 17 prises) et 82 en 2019-2020 (dont 66 prises).

**Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions
législatives concernant les lois d'origine parlementaire promulguées
entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024**
(à l'exclusion des rapports)

	Commission des lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	10	114
Mises en application	3	52
À mettre en application	7	62
Taux de mise en application	30 %	46 %

En revanche, **toutes les mesures effectivement prises l'ont été dans des délais raisonnables**, c'est-à-dire dans des délais inférieurs à un an.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois d'origine parlementaire promulguées entre le 1^{er} octobre 2023 et le 30 septembre 2024
(à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	0	0 %
De plus de six mois à un an	3	100 %
De plus d'un an à deux ans	0	0 %
Total	3	100 %

Il est également intéressant d'examiner 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).

Pour les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2023-2024 et renvoyées au fond à la commission des lois, **le taux de mise en application des mesures issues d'amendements d'origine parlementaire (66 %) est globalement proche du taux moyen** observé pour l'ensemble des amendements (71 %). Ce taux demeure toutefois inférieur à celui des mesures introduites par amendement gouvernemental, qui atteint 81%, soit un écart de 15 points.

La présentation de ces chiffres en valeur absolue conduit toutefois à une lecture inverse : au 31 mars 2025, 13 mesures prévues par des amendements d'origine sénatoriale ont été prises, 6 mesures pour des amendements de l'Assemblée nationale et seulement 4 mesures pour ceux du Gouvernement.

**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	58	4	13	6	7	88
Mesures restant à prendre	10	1	7	3	-	21
Total	68	5	20	9	7	109
% du total général	62 %	5 %	18 %	8 %	6 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	85 %	80 %	65 %	67 %	100 %	81 %

Ces résultats confirment **l'absence de tendance stable dans la mise en application des mesures issues d'amendements, quelle que soit leur origine**. Les taux observés depuis 2020 se caractérisent par une forte variabilité, rendant toute interprétation d'ensemble incertaine. Cette instabilité s'explique en partie par la faiblesse de l'assiette statistique propre aux dispositions introduites par amendement, laquelle tend mécaniquement à accentuer les distorsions.

À l'inverse, **le taux de mise en application des dispositions issues du texte initial** demeure relativement stable d'une année sur l'autre. **Ce segment repose en effet sur un volume plus important de mesures prévues**, ce qui en renforce la fiabilité statistique et en fait un indicateur plus robuste.

En l'absence de tendance structurelle sur les derniers exercices, il est donc difficile de conclure que le Gouvernement serait davantage enclin à adopter les mesures réglementaires d'application relatives aux dispositions qu'il a lui-même introduites par voie d'amendement.

**Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues
par les lois promulguées examinées au fond par la commission des lois
au cours des dernières périodes de référence
(à l'exclusion des rapports)**

Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendements du Gouvernement	Amendements d'origine sénatoriale	Amendements de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
1^{er} octobre 2023 au 30 septembre 2024	85 %	80 %	65 %	67 %	100 %	81 %
1 ^{er} octobre 2022 au 30 septembre 2023	100 %	0 %	33 %	100 %	50 %	72 %
1 ^{er} octobre 2021 au 30 septembre 2022	73 %	59 %	56 %	72 %	60 %	66 %
1 ^{er} octobre 2020 au 30 septembre 2021	72 %	47 %	76 %	75 %	-	66 %
1 ^{er} octobre 2019 au 30 septembre 2020	80 %	100 %	79 %	33 %	33 %	74 %
1 ^{er} octobre 2018 au 30 septembre 2019	60 %	21 %	27 %	81 %	67 %	49 %
1 ^{er} octobre 2017 au 30 septembre 2018	92 %	100 %	75 %	85 %	-	91 %
1 ^{er} octobre 2016 au 30 septembre 2017	71 %	61 %	69 %	83 %	67 %	72 %
1 ^{er} octobre 2015 au 30 septembre 2016	75 %	80 %	77 %	59 %	50 %	72 %
1 ^{er} octobre 2014 au 30 septembre 2015	62 %	81 %	84 %	82 %	100 %	76 %
1 ^{er} octobre 2013 au 30 septembre 2014	67 %	44 %	39 %	47 %	-	54 %

3. Des demandes de rapports au parlement peu suivies d'effet par le Gouvernement

Au total, **14 remises d'un rapport par le Gouvernement au Parlement sont prévues** par les lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2023-2024. Ce nombre s'inscrit dans la continuité des sessions précédentes, à l'exception de celle de 2021-2022 marquée par la crise sanitaire : 10 rapports avaient été demandés en 2022-2023, 67 en 2021-2022, 18 en 2020-2021 et 7 en 2019-2020.

Au 31 mars 2025, deux rapports ont été remis au Parlement, portant le taux de remise pour la commission à 14,3 % pour l'année en cours. Ce taux, bien que modeste, marque une **progression par rapport à la session précédente, où il était nul, et reste inférieur à celui observé en 2021-2022 (61 %)**. Il demeure néanmoins supérieur à la moyenne enregistrée pour l'ensemble des commissions, qui s'établit à 12 % cette année, contre 18 % en 2022-2023 et 36 % en 2021-2022.

Ces chiffres doivent être relativisés : **certains rapports, en raison de leur objet même, sont susceptibles d'être publiés après le 31 mars 2025**. Ainsi, dans le cas de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, il était prévisible que l'un des rapports prévus fût publié après la période de référence, puisqu'il visait à apprécier l'opportunité de la généralisation d'une mesure dont l'expérimentation est toujours en cours.

Toutefois, à l'image des années précédentes, **cette déficience de la part du Gouvernement souligne le fait qu'il demeure peu enclin à fournir au Parlement les rapports que la loi prévoit**. La commission des lois continuera par conséquent, dans les textes qu'elle examine, à ne solliciter du Gouvernement que la présentation de rapports au Parlement présentant un réel intérêt, et à privilégier ses propres travaux d'information et de contrôle pour approfondir certains sujets.

4. Un recours aux ordonnances en diminution

Pour l'année parlementaire 2023-2024, **une unique loi** relevant de la compétence de la commission des lois a conféré au Gouvernement **deux habilitations** à légiférer par voie d'ordonnances. **Seule l'une d'entre elles** a donné lieu à la publication d'**une ordonnance** au terme de période de référence.

Le nombre d'ordonnances publiées sur la période de référence est, une fois encore, nettement inférieur à celui observé l'année passée. En effet, les lois promulguées en 2021-2022 avaient donné lieu à la publication de 16 ordonnances, contre seulement 5 en 2022-2023 et 1 en 2023-2024. Ce recul confirme la tendance au réajustement de l'usage de la législation déléguée observée lors des sessions antérieures, et ce, en dépit de l'augmentation du nombre de lois promulguées relevant du champ de compétence de la commission des lois (19 en 2023-2024, contre 10 lors de la session précédente).

	Nombre d'ordonnances prises sur le fondement de lois promulguées pour lesquelles la commission des lois a été saisie au fond
Session 2023-2024	1
Session 2022-2023	5
Session 2021-2022	16
Session 2020-2021	27
Session 2019-2020	66

Conformément à sa position traditionnelle, la commission des lois s'est efforcée **soit de substituer aux habilitations** demandées par le Gouvernement **des modifications directes des dispositions législatives**, soit, à tout le moins, de **les encadrer strictement**. Sa position n'est malheureusement pas toujours suivie par l'Assemblée nationale, lorsque celle-ci adopte la loi après lecture définitive.

5. Un nombre important d'autres travaux législatifs et de contrôle

a) Cinq rapports d'information publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2023-2024

Cinq rapports d'information ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2023-2024, un chiffre en légère diminution par rapport aux sessions précédentes : 8 rapports d'information avaient été publiés en 2022-2023, 14 en 2021-2022 du fait de l'interruption de l'activité législative lors des élections législatives et présidentielle, et 6 en 2020-2021. Peuvent ainsi être mentionnés :

- le rapport d'information n° 110 (2023-2024), intitulé « *Surveiller pour punir ? Pour une réforme de l'accès aux données de connexion dans l'enquête pénale* », d'Agnès Canayer et Philippe Bonnecarrère, enregistré le 15 novembre 2023 ;
- le rapport d'information n° 377 (2023-2024), intitulé « *L'école de la République attaquée : agir pour éviter de nouveaux drames* », de François-Noël Buffet et Laurent Lafon, enregistré le 5 mars 2024 ;
- le rapport d'information n° 383 (2023-2024), intitulé « *Loi du 24 août 2021 confortant le respect des principes de la République : tout reste à faire* »,

de Jacqueline Eustache-Brinio et Dominique Vérien, enregistré le 6 mars 2024 ;

- le rapport d’information n° 521 (2023-2024), intitulé « *Émeutes de juin 2023 : comprendre, évaluer, réagir* », de François-Noël Buffet, enregistré le 9 avril 2024 ;
- le rapport d’information n° 527 (2023-2024), intitulé « *Gagner la médaille d’or de la sécurisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024* », d’Agnès Canayer et Marie-Pierre de La Gontrie, enregistré le 10 avril 2024.

b) D’autres travaux à un rythme soutenu

Outre les travaux législatifs conduits au fond et les rapports d’information, l’activité soutenue de la commission des lois se compose de rapports pour avis.

En 2023-2024, la commission des lois a déposé **trois rapports pour avis**, dans le cadre des **propositions de loi portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir en France** (avis n° 240 d’Elsa Schalck, déposé le 16 janvier 2024) et **visant à accroître le financement des entreprises et l’attractivité de la France** (avis n° 574 de Louis Vogel, déposé le 7 mai 2024) et du **projet de loi relatif à l’accélération et à la simplification de la rénovation de l’habitat dégradé et des grandes opérations d’aménagement** (avis n° 333 de Françoise Dumont, déposé le 13 février 2024).

Elle a également déposé **13 rapports pour avis dans le cadre de l’examen du projet de loi de finances pour 2024**. Il s’agit des tomes I à XIII du rapport pour avis n° 134 (2023-2024), déposé le 23 novembre 2023, 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 2023**

Crédits	Rapporteurs pour avis	Tome N°
Administration générale et territoriale de l’État	Cécile Cukierman	I
Immigration, asile et intégration	Muriel Jourda Philippe Bonnacarrère	II
Outre-mer	Thani Mohamed Soilihi	III
Juridictions administratives et financières	Guy Benarroche	IV
Fonction publique	Catherine Di Folco	V
Administration pénitentiaire	Louis Vogel	VI

Crédits	Rapporteurs pour avis	Tome N°
Justice judiciaire et accès au droit	Agnès Canayer Dominique Vérien	VII
Protection judiciaire de la jeunesse	Laurence Harribey	VIII
Direction de l'action du Gouvernement Budget annexe « Publications officielles et information administrative »	Nathalie Delattre	IX
Pouvoirs publics	Éric Kerrouche	X
Relations avec les collectivités territoriales	Loïc Hervé	XI
Sécurités	Henri Leroy	XII
Sécurité civile	Françoise Dumont	XIII

Enfin, la commission des lois a examiné **5 propositions de résolution tendant à créer une commission d'enquête ou demande d'attribution des prérogatives d'une commission d'enquête par une commission permanente et une proposition de résolution tendant à modifier le Règlement du Sénat.**

B. SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS

1. Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte

Adoptée à l'initiative du Gouvernement, **la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte vise à accélérer la réindustrialisation et la création d'emplois en France dans le respect des objectifs de réduction des émissions de CO₂.**

Cette loi comporte trois mesures principales, contenues en trois titres : **faciliter les implantations industrielles et la réhabilitation des friches** (titre I^{er}), **mieux prendre en compte les enjeux environnementaux dans le cadre de la commande publique** (titre II) et mettre en place des **outils de financement de l'industrie verte** (titre III). Au sein du titre II, quatre articles relatifs au verdissement de la commande publique relèvent de la compétence de la commission des lois.

L'article 25, dont l'examen a été délégué au fond à la commission des lois, **modifie l'article 12 de la loi du 9 mars 2023** portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de l'économie, de la santé, du travail, des transports et de l'agriculture (loi dite « DDADUE »), qui transpose en droit interne la directive dite « CSRD » imposant des obligations nouvelles aux entreprises en termes de publication d'information sur les questions environnementales et sociales. La transposition de cette directive prend la forme d'une habilitation à légiférer par ordonnance octroyée par le Parlement au Gouvernement.

Dans ce cadre, l'article 25 de la loi relative à l'industrie verte modifie le périmètre de cette habilitation pour prévoir l'introduction, dans le code de la commande publique, **d'un dispositif d'exclusion des procédures de passation des marchés publics et des contrats de concession pour les opérateurs économiques qui ne satisfont pas aux obligations de publication d'information** résultant de la directive CSRD. **Cet article ne nécessite pas de mesure d'application et est donc pleinement applicable.** Conformément à l'article 25 de la loi relative à l'industrie verte, l'article 27 de l'ordonnance n° 2023-1142 du 6 décembre 2023 prévoit une exclusion des procédures de passation des marchés publics des acteurs économiques ne se conformant pas aux obligations de transparence extra-financière.

Les articles 26, 27 et 28 ont été introduits par amendement du Gouvernement lors de l'examen du texte au Sénat. L'article 26 crée **une dérogation au principe d'allotissement des marchés** lorsque la dévolution en lots séparés pourrait conduire à une procédure de mise en concurrence infructueuse. L'article 27 autorise les entités adjudicatrices à **déroger à la durée de droit commun des accords-cadres pour les activités d'opérateur de réseaux**, lorsque son respect présente un risque important de restriction de concurrence ou de procédure infructueuse. Ces deux mesures entendent répondre aux difficultés que peuvent rencontrer les entités adjudicatrices,

opérateurs de réseau dans des secteurs décisifs pour la transition écologique (énergie, transports, eau), en raison de la rareté de l'offre dans ces secteurs qui conduit à des procédures de commande publique infructueuses. **Ces deux articles sont d'application directe.**

L'article 28 permet aux entités adjudicatrices **d'autoriser les opérateurs économiques à proposer, dans le cadre d'un allotissement, des offres variables selon le nombre de lots susceptibles d'être obtenus**, pour les marchés répondant à un besoin dont la valeur estimée est égale ou supérieure à un seuil fixé par voie réglementaire. **Le décret n° 2023-1292 du 27 décembre 2023** a établi ce seuil à 10 millions d'euros hors taxe. **L'article 28 est donc applicable.**

Aussi, les quatre articles relevant de la compétence de la commission des lois au sein de **la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte** **sont entièrement applicables.**

2. Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

La loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, adoptée en parallèle de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire*, présente le budget de la justice sur la période 2023-2027, détaille les objectifs et les moyens du ministère et simplifie et améliore la procédure et l'organisation de la justice.

Au 31 mars 2025, 63 mesures d'application ont été publiées et 13 mesures sont en attente de publication. La majorité des dispositions de cette loi sont ainsi applicables. Deux rapports ont en outre été transmis au Parlement par le Gouvernement.

*

Le titre I^{er} de la loi établit en son article unique la trajectoire budgétaire et les objectifs de recrutement du ministère de la justice jusqu'en 2027. Il précise par ailleurs que le Gouvernement doit rendre chaque année un rapport avant le 30 avril qui présente l'exécution de la programmation déterminée par cette loi. Les deux premiers rapports ont été remis au Parlement le 29 mai 2024, avec donc un mois de retard, et le 12 mars 2025.

*

Le titre II (articles 2 à 25) comporte diverses dispositions relatives à la procédure pénale dont le Sénat avait déploré le peu de cohérence.

L'article 2 propose de procéder, par voie d'ordonnance et à droit constant, à la clarification de la rédaction et du plan du code de procédure pénale. **Les travaux sur ce sujet d'ampleur sont encore en cours.**

L'article 3 définit les modalités d'incarcération ou de libération à la suite d'une décision de cour d'assises.

Les articles 4 et 5 ont été déclarés contraires à la Constitution.

L'article 6 qui comporte plusieurs mesures diverses d'adaptation du droit pénal est pleinement applicable du fait de la publication de plusieurs mesures réglementaires :

- le décret en Conseil d'État n° 2024-1041 du 18 novembre 2024 *relatif aux modalités de réalisation de l'examen médical à distance en cas de prolongation de garde à vue* ;
- le décret n° 2025-154 du 19 février 2025 *pris pour l'application de l'article 142-6-1 du code de procédure pénale relatif à l'assignation à résidence sous surveillance électronique sous condition suspensive de faisabilité* ;
- le décret en Conseil d'État n° 2024-890 du 12 septembre 2024 *pris pour l'application de l'article 706-24-2 du code de procédure pénale relatif à l'anonymisation des nom et prénoms des interprètes requis à l'occasion de certaines procédures* ;
- le décret en Conseil d'État n° 2024-909 du 9 octobre 2024 *pris pour l'application de l'article 803-5 du code de procédure pénale, relatif à l'intervention par un moyen de télécommunication des interprètes lors des auditions libres, gardes à vue et présentations à magistrat en matière pénale*.

L'article 7 élargit l'intervention des assureurs dans les procès pénaux de mineurs.

L'article 8 a été déclaré contraire à la Constitution.

L'article 9 assouplit les conditions de la mise à l'épreuve éducative.

L'article 10 a été déclaré contraire à la Constitution.

L'article 11 comporte des mesures de coordination.

L'article 12 prévoit la remise à l'auditionné d'une copie du procès-verbal après son audition.

L'article 13 supprime la déclaration d'intention des avocats pour la clôture de l'instruction.

L'article 14 augmente le nombre de jurés des cours d'assises. Un arrêté du 20 juin 2024 *relatif au nombre de jurés figurant sur la liste annuelle en application de l'article 266 du code de procédure pénale et au nombre de jurés suppléants de la cour d'assises de Nouvelle-Calédonie* en a précisé les modalités d'application.

L'article 15 fixe le délai raisonnable de renvoi pour les sessions d'assises lorsque l'accusé comparaît détenu.

L'article 16 aligne le délai de pourvoi en cassation sur celui d'appel.

L'article 17 met à la charge de l'intéressé des frais d'interprétariat déjà engagés en cas de non comparution.

L'article 18 étend la protection contre l'activation à distance d'appareils électroniques aux députés européens.

L'article 19 permet aux associations anti-racistes de se constituer partie civile en cas de dégradation de sépultures.

L'article 20 a été déclaré contraire à la Constitution.

L'article 21 interdit la destruction des scellés pour une période étendue en cas de non-résolution d'une affaire criminelle.

L'article 22 prévoit un assouplissement des conditions de mise en œuvre de la compétence universelle.

L'article 23 élargit du champ de la compétence concurrente du pôle « cold cases » de Nanterre.

L'article 24 renforce le recours aux peines de travaux d'intérêt général. Il a été rendu applicable par le décret en Conseil d'État n° 2024-1226 du 30 décembre 2024 *relatif à la généralisation du travail d'intérêt général dans les entreprises de l'économie sociale et solidaire et à la prolongation de son expérimentation dans les sociétés à mission*. Un accord du 6 mars 2025 fixe la liste des départements concernés par l'application de ce décret.

L'article 25 élargit les infractions recevables par la commission d'indemnisation des victimes d'infractions (Civi). Un arrêté du 28 novembre 2024 *fixant le montant de certains plafonds d'indemnisation devant la commission d'indemnisation des victimes d'infractions* en permet l'application partielle. **En effet, les conditions dans lesquelles une personne physique de nationalité française ayant subi un préjudice résultant de faits commis à l'étranger** peut obtenir du fonds de garantie des victimes des actes de terrorisme et d'autres infractions une aide financière au titre des frais de voyage, de l'indemnité de comparution et de l'indemnité journalière de séjour pour répondre à une convocation à l'audience de jugement d'un procès pénal tenu à l'étranger ne sont pas encore fixées.

*

Le titre III (articles 26 à 36) contient des dispositions relatives à la justice commerciale et aux juges non professionnels.

Les articles 26 et 27 concernent l'expérimentation pour quatre ans de tribunaux des activités économiques en remplacement de tribunaux de commerces. Les mesures d'application prévues ont toutes été prises.

Le décret n° 2024-674 du 3 juillet 2024 *relatif à l'expérimentation du tribunal des activités économiques* fixe les modalités de conduite et d'évaluation de l'expérimentation ainsi que les règles d'information des usagers. L'article 1^{er} du décret n° 2024-543 du 13 juin 2024 est relatif à la formation

initiale préalable des assesseurs exploitants agricoles siégeant au sein de ces tribunaux.

Par un arrêté du 5 juillet 2024, le ministre de la justice a désigné les douze tribunaux de commerce concernés.

Enfin, le décret n° 2024-1225 du 30 décembre 2024 *relatif à l'expérimentation de la contribution pour la justice économique* précise le barème fixant le montant de la contribution pour la justice économique.

Les articles 28 à 36 sont relatifs à la formation et à la responsabilité des juges non professionnels.

L'article 28 prévoit un assouplissement des conditions de candidature des conseillers prud'hommes. Cet article est d'application directe, de même que l'article 29, qui ouvre une possibilité de relèvement de la situation d'incapacité d'un conseiller qui n'aurait pas suivi la formation initiale obligatoire.

L'article 30 crée une obligation de déclaration d'intérêts pour les conseillers prud'hommes, avec une entrée en vigueur prévue au 1^{er} janvier 2026. La publication du modèle de déclaration, envisagée pour décembre 2024, n'est pas intervenue au 31 mars 2025.

L'article 31 limite à cinq le nombre de mandats pouvant être effectués par un conseiller au sein d'un même conseil de prud'hommes, et fixe une limite d'âge à 75 ans. Cet article est d'application directe, de même que l'article 32, qui assouplit les règles de parité femmes-hommes pour les listes de candidats aux fonctions de conseillers.

L'article 33 renforce les obligations de formation des présidents des tribunaux de commerce, tout en leur permettant de solliciter le relèvement de la situation d'incapacité qui résulterait du non-suivi de la formation initiale obligatoire. Ces mesures ont été mises en œuvre par le décret n° 2024-675 du 3 juillet 2024 *relatif à la formation spécialisée des présidents des tribunaux de commerce* ainsi que par le décret n° 2024-1224 du 30 décembre 2024 *relatif au refus de siéger des juges des tribunaux de commerce et au refus de servir des assesseurs des tribunaux judiciaires spécialement désignés à l'article L. 211-16 du code de l'organisation judiciaire*.

L'article 34 instaure des mesures comparables concernant les assesseurs des tribunaux des pôles sociaux spécialement désignés prévus à l'article L. 218-1 du code de l'organisation judiciaire. Les mesures d'application de cet article sont inscrites dans le décret n° 2024-520 du 6 juin 2024 *relatif à la formation initiale des assesseurs des formations de jugement mentionnées aux articles L. 218-1 et L. 311-16 du code de l'organisation judiciaire* ainsi que dans le décret n° 2024-1224 du 30 décembre 2024 précité.

L'article 35, qui instaure un assouplissement des conditions de candidature pour les assesseurs des pôles sociaux, ainsi que l'article 36,

supprimant la prestation de serment pour les assesseurs des tribunaux pour enfants ayant déjà exercé la fonction, sont d'application directe.

*

Le **titre IV** de la loi (articles 37 à 43) traite de l'ouverture et de la modernisation de l'institution judiciaire.

L'article 37 de la loi consacre le chapitre III *bis* du titre II du livre I^{er} du code de l'organisation judiciaire aux attachés de justice et aux assistants spécialisés, qui constituent l'« équipe autour du magistrat ». Cet article améliore la définition du statut des attachés de justice, qui exercent des fonctions plus élargies que les juristes assistants auxquels ils se substituent – et peuvent désormais conclure un contrat à durée indéterminée –, et des assistants spécialisés, qui exercent désormais également dans le domaine civil et non plus seulement en matière pénale. L'article 37 renvoyait la détermination des modalités d'application de ces mesures, tant pour les attachés de justice que pour les assistants spécialisés, à un décret en Conseil d'État. Le décret n° 2024-965 du 30 octobre 2024 *relatif aux attachés de justice et aux assistants spécialisés* apporte ces précisions ; l'article 37 de la loi est donc applicable.

L'article 38 de la loi rétablit la participation des parlementaires aux conseils de juridiction des tribunaux judiciaires, des cours d'appel, des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel. Cet article prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour que soient précisées les modalités de fonctionnement de ces conseils de juridiction ; ces mesures d'application ont été prises à l'article 1^{er} du décret n° 2024-570 du 20 juin 2024 *pris pour l'application des articles 38, 44 et 60 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027* pour les tribunaux judiciaires et les cours d'appel et à l'article 1^{er} du décret n° 2024-1174 du 10 décembre 2024 *relatif aux conseils de juridiction des tribunaux administratifs et cours administratives d'appel* pour les tribunaux administratifs et les cours administratives d'appel. L'article 38 de la loi est en conséquence applicable.

L'article 39, qui se borne à rectifier une erreur de référence du code de l'organisation judiciaire, est d'application directe.

L'article 40 de la loi apporte aux dispositions relatives aux juridictions disciplinaires des officiers ministériels et des avocats des modifications de coordination exigées par la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire*. Cet article prévoyait l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités de saisine de l'instance disciplinaire par le bâtonnier dont relève l'avocat mis en cause. Le décret n° 2025-77 du 29 janvier 2025 *relatif à la déontologie et à la discipline des avocats* y a procédé en son article 1^{er}. L'article 10 du décret n° 2024-673 du 3 juillet 2024 *portant diverses mesures de simplification de la procédure civile et relatif aux professions réglementées* adapte en outre les

dispositions réglementaires aux modifications apportées par l'article 40 de la loi. Ce dernier est donc entièrement applicable.

L'article 41 de la loi de la loi crée un conseil de discipline commun pour les avocats dans le ressort des cours d'appel de Cayenne, de Fort-de-France et de Basse-Terre ; il siège dans le ressort de la cour d'appel dont relève l'avocat faisant l'objet de poursuites. Cet article prévoit en outre qu'un recours à la communication audiovisuelle est possible lorsque la venue des représentants des conseils de l'ordre ne relevant pas du ressort de la cour d'appel de l'avocat poursuivi est « matériellement impossible ». Le décret n° 2025-77 du 29 janvier 2025 *relatif à la déontologie et à la discipline des avocats* a déterminé les modalités d'application de l'article 41, qui est donc entièrement applicable.

L'article 42 de la loi apporte une précision rédactionnelle à l'article L. 3172-2 du code du travail pour désigner expressément les chambres régionales des commissaires de justice et les conseils régionaux des notaires par leur nom, et non par l'expression « les chambres de discipline ». Cet article est d'application directe.

L'article 43 comporte diverses dispositions relatives au personnel pénitentiaire. Il est partiellement applicable du fait de la publication du décret en Conseil d'État n° 2024-1067 du 27 novembre 2024 *relatif aux surveillants adjoints recrutés en application des dispositions de l'article L. 113-4-1 du code pénitentiaire* et du décret en Conseil d'État n° 2024-1062 du 25 novembre 2024 *relatif à la procédure alternative aux poursuites disciplinaires applicable aux personnes détenues majeures et modifiant le code pénitentiaire*. Cependant les mesures réglementaires relatives à l'utilisation de caméras individuelles par les personnels de surveillance de l'administration pénitentiaire n'ont pas encore été prises.

*

Le titre V (articles 44 à 51) comporte des dispositions relatives au droit civil et aux professions du droit.

Le chapitre 1^{er} de la loi ne contient que **l'article 44**. Il procède au transfert à un magistrat du siège des fonctions civiles que le juge des libertés et de la détention exerce en matière de contentieux des étrangers et de contentieux des hospitalisations sous contrainte. Cet article d'application directe a fait l'objet de mesures réglementaires de coordination, que sont les décrets n° 2024-570 du 20 juin 2024 *pris pour l'application des articles 38, 44 et 60 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027* et n° 2024-799 du 2 juillet 2024 *pris pour l'application du titre VII de la loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration, relatif à la simplification des règles du contentieux* et l'arrêté du 18 juillet 2024 *tirant les conséquences de l'article 44 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du*

ministère de la justice 2023-2027 sur le régime indemnitaire des magistrats de l'ordre judiciaire.

Le chapitre II (articles 45 à 51) instaure diverses dispositions portant modernisations processuelles et relatives aux professions du droit.

L'article 45 vise à la modernisation des procédures collectives en prévoyant la création par le conseil national des administrateurs judiciaires et mandataires judiciaires d'un portail électronique permettant aux personnes exerçant ces fonctions l'envoi et la réception de pièces d'actes et de pièces de procédures. Le décret devant préciser les caractéristiques de ce portail, qui devait intervenir en juillet 2024, n'est pas publié au 31 mars 2025.

L'article 46 prolonge de deux années la procédure judiciaire simplifiée instituée par la loi n° 2021-689 du 31 mai 2021 *relative à la gestion de la sortie de crise sanitaire*. Cet article est d'application directe.

L'article 47 de la loi a réformé la procédure de saisie des rémunérations, qui permet le paiement ou le recouvrement d'une dette et figure au sein du code du travail, car l'employeur du débiteur est le tiers saisi pour retrancher de la rémunération la somme due. Le commissaire de justice peut désormais opérer une saisie auprès de l'employeur dès lors que le créancier dispose d'un titre exécutoire, un mois après la signification d'un commandement de payer. Le commissaire de justice inscrit ce dernier sur un registre numérique des saisies des rémunérations. Il revient ensuite au commissaire de justice *répartiteur* de recevoir les sommes dues et le cas échéant de les répartir entre les créanciers. Il est désigné par la chambre nationale des commissaires de justice suite à une demande du créancier. Le décret n° 2025-125 du 12 février 2025 *relatif à la nouvelle procédure de saisie des rémunérations* a précisé l'essentiel des modalités d'application de ce régime. Certaines dispositions qui concernent le registre numérique des saisies des rémunérations n'ont toutefois pas encore fait l'objet d'une mesure réglementaire d'application ; le Gouvernement doit y remédier avant la date d'entrée en vigueur du décret n° 2025-125 précité, soit avant le 1^{er} juillet 2025. L'article 47 n'est donc pas entièrement applicable.

L'article 48 rétablit l'exigence de légalisation des actes publics étrangers en précisant que « *sauf engagement international contraire, tout acte public établi par une autorité étrangère et destiné à être produit en France doit être légalisé pour y produire effet* ». Afin de répondre aux griefs soulevés par le Conseil constitutionnel en 2022¹, qui avait conditionné cette exigence à l'instauration d'une voie de recours, l'article 48 prévoit également que les refus de légalisation opposés par les services consulaires pourront être contestés devant la juridiction administrative dans les conditions du droit commun. Le décret n° 2024-87 du 7 février 2024 *relatif à la légalisation des actes publics établis par une autorité étrangère* définit, comme le prévoit l'article 48 de

¹ Décision n° 2021-972 QPC du 18 février 2022, *Association Avocats pour la défense des droits des étrangers et autres*.

la loi, les actes publics étrangers pour lesquels s'appliquent le principe de légalisation. Ces actes sont ainsi les actes émanant des juridictions administratives ou judiciaires, des ministères publics institués auprès de ces dernières et de leurs greffes, les actes établis par les huissiers et commissaires de justice, les actes de l'état civil établis par les officiers de l'état civil, les actes établis par les autorités administratives, les actes notariés et les déclarations officielles telles que les mentions d'enregistrement, les visas pour date certaine et les certifications de signatures, apposées sur un acte sous seing privé. L'article 48 de la loi est donc entièrement applicable.

L'article 49 de la loi élève au master en droit ou à l'un des titres ou diplômes reconnus comme équivalents le niveau de diplôme requis pour accéder à la profession d'avocat, qui était jusqu'alors la maîtrise en droit. L'arrêté du 31 décembre 2024 *fixant la liste des titres ou diplômes reconnus comme équivalents aux soixante premiers crédits d'un master en droit pour être admis à se présenter à l'examen d'accès au centre régional de formation professionnelle et comme équivalents à un master en droit pour accéder à la profession d'avocat* énumère les titres et diplômes équivalents au master en droit ; il s'agit notamment du doctorat en droit et de « *tout diplôme conférant le grade de master et sanctionnant, à titre principal, des études dans les disciplines juridiques encadrées majoritairement par des enseignants-chercheurs* ». L'article 49 de la loi précise en outre que la formation professionnelle des avocats peut comprendre des stages professionnels faisant l'objet d'une convention entre le stagiaire, l'organisme d'accueil et le centre régional de formation professionnelle, suivant des modalités déterminées par un décret en Conseil d'État. Ce dernier a été adopté ; il s'agit du décret n° 2023-1125 du 1^{er} décembre 2023 *relatif à la formation professionnelle des avocats*. L'article 49 de la loi est donc entièrement applicable.

L'article 50 corrige une erreur de plume, et rétablit la faculté pour les greffiers des tribunaux de commerce de percevoir des honoraires libres ainsi que l'obligation d'afficher leurs tarifs. **Cet article est d'application directe.**

Reprenant une disposition déjà adoptée dans la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* mais dont l'échéance approchait, **l'article 51** habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance le droit de la publicité foncière, notamment en réunissant et en adaptant, au sein du même livre du code civil, l'ensemble des règles relatives à la publicité foncière. Cette habilitation a donné lieu à la publication de l'ordonnance n° 2024-562 du 19 juin 2024 *modifiant et codifiant le droit de la publicité foncière*. Elle réagence entièrement l'actuel titre V du livre II du code civil, relatif à la publicité foncière, en créant en son sein cinq chapitres régissant les principes généraux de la publicité foncière, précisant les formalités applicables et définissant les divers régimes de publicité foncière. Conformément à l'article 25 du décret n° 2024-562 précité, cette réforme entrera en vigueur à une date fixée dans un décret ultérieur,

et au plus tard le 31 décembre 2028. L'article 51 n'est donc pas encore applicable, bien que toutes les mesures réglementaires d'application aient été prises.

*

Le titre VI, qui comprend les articles 52 à 57, concerne les juridictions administratives et financières.

L'article 52 permet aux élèves lauréats de l'Institut national du service public (INSP) de rejoindre directement les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel ainsi que les chambres régionales des comptes, sans avoir à justifier préalablement de deux ans de services publics en qualité d'administrateurs de l'État. Il aligne également la durée d'ancienneté requise pour l'avancement des magistrats administratifs et des cours administratives d'appel au grade de premier conseiller sur celle des administrateurs de l'État, en la fixant à six ans. Les mesures réglementaires de coordination résultant de ces mesures ont été prises *via* le décret n° 2024-1290 du 27 décembre 2023 *relatif au cycle préparatoire et à la procédure de sortie de l'Institut national du service public* et le décret n° 2024-63 du 1^{er} février 2024 *relatif au statut des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ainsi qu'à l'organisation et aux procédures des juridictions financières*. L'article 52 est donc entièrement applicable.

L'article 53 modifie marginalement le régime statutaire des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes, principalement en dissociant la fonction de président de section de celle du grade qui est désormais dénommé « *conseiller président* », en raccourcissant la durée de l'emploi de président et vice-président de chambre régionale des comptes dans une même chambre de sept à cinq ans et en intégrant les nominations à la maîtrise de conseillers référendaires en détachement dans le calcul du nombre de nominations de conseillers maîtres au tour extérieur. Deux décrets ont été publiés pour préciser les conditions d'application de cet article : le décret n° 2024-63 du 1^{er} février 2024 *relatif au statut des magistrats de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes ainsi qu'à l'organisation et aux procédures des juridictions financières*, qui a procédé aux modifications réglementaires nécessaires au changement des règles de mobilité statutaire, et le décret n° 2024-64 du 1^{er} février 2024 *modifiant le décret n° 2023-482 du 21 juin 2023 relatif à l'échelonnement indiciaire applicable aux magistrats de la Cour des comptes, aux magistrats des chambres régionales des comptes et aux agents occupant les emplois de conseiller maître en service extraordinaire, de conseiller référendaire en service extraordinaire et d'auditeur à la Cour des comptes*, qui a procédé aux coordinations nécessaires au changement de dénomination des conseillers présidents. L'article 53 est donc entièrement applicable.

L'article 54 a ratifié l'ordonnance n° 2022-408 du 23 mars 2022 *relative au régime de responsabilité financière des gestionnaires publics* et a procédé à diverses mesures de coordination ou procédurales. Cet article est d'application directe.

L'article 55 a étendu les dispositions d'un accord national, signé le 26 janvier 2022¹, relatif à la protection sociale complémentaire, conclu pour les agents de la fonction publique d'État, aux membres du Conseil d'État et de la Cour des comptes, des tribunaux administratifs, des cours administratives d'appel et des chambres régionales des comptes. Les mesures réglementaires d'application de cette extension ont été prises *via* le décret n° 2024-286 du 29 mars 2024 *relatif à la protection sociale complémentaire des membres du Conseil d'État, des magistrats administratifs et des agents du Conseil d'État et de la Cour nationale du droit d'asile*, pour ce qui concerne les juridictions administratives, et le décret n° 2025-276 du 26 mars 2025 *relatif à la protection sociale complémentaire des membres et du personnel de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes*, pour ce qui concerne les juridictions financières. L'article 55 est donc entièrement applicable.

L'article 56 a transféré le contentieux de la tarification sanitaire et sociale, qui relevait précédemment de tribunaux interrégionaux en premier ressort et d'une cour nationale en appel dont la particularité était de comporter en leur sein des assesseurs représentants des usagers et des établissements sanitaires et médico-sociaux, à des juridictions administratives de droit commun spécialement désignées. Le décret n° 2024-1168 du 6 décembre 2024 *portant transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pour le contentieux de la tarification sanitaire et sociale* a confié cette fonction aux tribunaux administratifs de Bordeaux, de Lille, de Lyon, de Marseille, de Nancy, de Nantes, de Guadeloupe, de Toulouse et de Versailles. Le jugement en appel relève quant à lui de la compétence de la cour administrative d'appel de Paris. L'article 56 est donc entièrement applicable.

L'article 57 procède à des coordinations avec la loi organique n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*. Cet article est d'application directe.

*

Enfin, **le titre VII**, constitué des articles 58 à 60, comprend des dispositions relatives à l'application du texte dans les territoires d'outre-mer, des dispositions transitoires et des précisions relatives à l'entrée en vigueur du texte. Ces articles appelaient la publication de dix mesures réglementaires, dont trois facultatives. À la date du 31 mars 2025, les sept mesures réglementaires prévues ont été prises², seules les trois mesures facultatives restant en attente de la publication d'un décret.

¹ Accord interministériel relatif à la protection sociale complémentaire en matière de couverture des frais occasionnés par une maternité, une maladie ou un accident dans la fonction publique de l'État du 26 janvier 2022

² Par le biais du décret n° 2024-147 du 27 février 2024 pris en application de l'article 59 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, du décret n° 2024-570 du 20 juin 2024 pris pour l'application des articles 38, 44 et 60 de la loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027, du décret n° 2024-673 du 3 juillet 2024 portant diverses

*

La loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 demeure donc partiellement applicable.

3. Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire

La loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 *relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire*, adoptée en parallèle de la loi du 20 novembre 2023 *d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027*, a substantiellement modifié l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 *portant loi organique relative au statut de la magistrature* afin de **mettre en œuvre les conclusions du comité des États généraux de la justice**, présentées en juillet 2022, **et le plan d'action pour la justice**, annoncé par le garde de sceaux, alors Éric Dupond-Moretti, en janvier 2023. Comme son intitulé l'indique, la loi organique du 20 novembre 2023 a pour objet principal de réformer le corps judiciaire en modifiant les voies de recrutement, en modernisant la gestion du corps et en responsabilisant les magistrats à travers une refonte des conditions de recevabilité des plaintes des justiciables et une révision de l'échelle des sanctions disciplinaires.

Comme le notait la commission des lois lors de l'examen du texte en 2023, « le texte soumis à la représentation nationale tend à renvoyer une part substantielle de son contenu à la discrétion du pouvoir réglementaire »¹ : sur les 14 articles que compte la loi, 13 articles prévoient au moins une mesure d'application réglementaire.

Au 31 mars 2025, 26 mesures d'application ont été publiées et 11 mesures sont en attente de publication, dont dix ont fait l'objet d'une entrée en vigueur différée. La majorité des dispositions de cette loi sont ainsi applicables.

a) Les principales dispositions de la loi

La loi n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 comporte **14 articles**, de portée inégale.

mesures de simplification de la procédure civile et relatif aux professions réglementées, du décret n° 2024-965 du 30 octobre 2024 relatif aux attachés de justice et aux assistants spécialisés et du décret n° 2025-125 du 12 février 2025 relatif à la nouvelle procédure de saisie des rémunérations.

¹ Rapport n° 660 (2022-2023) fait par Agnès Canayer et Dominique Vérien au nom de la commission des lois sur le projet de loi d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027 et sur le projet de loi organique relatif à l'ouverture, la modernisation et la responsabilité du corps judiciaire, déposé le 31 mai 2023.

L'article 1^{er} de la loi réforme les conditions de recrutement des magistrats afin, d'une part, de **rendre plus lisibles les diverses voies de recrutement, ramenées de douze à neuf**, et, d'autre part, de diversifier l'accès à la magistrature tout en conservant un haut niveau d'exigence. À ce titre, les conditions pour participer au troisième concours d'auditeur de justice sont significativement assouplies, **l'exigence d'expérience professionnelle étant ramenée de huit à quatre ans**. S'agissant des autres voies d'accès au corps judiciaire, la principale évolution réside dans **la substitution d'un concours professionnel unique aux diverses voies d'intégration directe** et concours complémentaires qui existaient précédemment. Enfin, parmi les autres mesures principales de l'article 1^{er}, peut être mentionnée **la création d'un statut de magistrat en service extraordinaire** ouvert aux personnes titulaires d'un diplôme sanctionnant quatre années d'étude après le baccalauréat, justifiant de quinze ans au moins d'activité professionnelle, que leur compétence et leur activité qualifient particulièrement pour l'exercice des fonctions judiciaires.

Dans l'optique de « responsabiliser » les magistrats, **l'article 2 de la loi** a mis en place **un cadre d'évaluation pour les chefs de cour et de juridiction** prenant notamment en considération leurs capacités en matière d'administration et de gestion. Il dispose également que ces critères sont pris en compte par le Conseil supérieur de la magistrature dans le processus de nomination des chefs de cour et de juridiction.

L'article 3 de la loi modifie la structure du corps judiciaire, en prévoyant **une progression de carrière au sein de trois grades** (premier, deuxième et troisième grades), en lieu et place des second et premier grades, ainsi que du grade « hors hiérarchie » qui prévalaient jusqu'alors. En particulier, le troisième grade est désormais accessible de droit aux magistrats choisissant d'occuper des fonctions de chef de juridiction.

L'article 4 de la loi a renforcé les obligations déontologiques applicables aux magistrats, en imposant **une saisine préalable et systématique du Conseil supérieur de la magistrature lorsqu'un magistrat démissionnaire souhaite exercer une activité libérale ou une activité privée**.

Pour fluidifier les mobilités au sein de la magistrature, **l'article 5 de la loi** a instauré **un dispositif contractuel d'affectation ouvrant à un magistrat affecté temporairement sur un poste pâtissant d'un déficit d'attractivité une priorité d'affectation pour son poste suivant**. Suivant une logique similaire, **l'article 6 a**, outre le relèvement au niveau organique et l'harmonisation de modalités d'affectation temporaire, **mis en place de nouveaux dispositifs d'affectation temporaire, notamment au bénéfice de juridictions d'outre-mer ou de Corse**.

L'article 7 de la loi modernise le **dialogue social**. Il procède à la rénovation de la commission d'avancement des magistrats dont il modifie la composition et les attributions. Il consacre le principe de participation des magistrats aux comités sociaux d'administration du ministère de la justice et

autorise les organisations syndicales de magistrats à négocier, signer et rendre applicables des accords collectifs.

L'**article 8** de la loi assouplit les conditions de candidature des **magistrats exerçant à titre temporaire** et étend les compétences des **magistrats honoraires**. Il élève la limite d'âge maximal qui leur est applicable à 75 ans et rend leur mandat renouvelable deux fois.

L'**article 9** de la loi **améliore le régime de la responsabilité des magistrats**, spécialement en facilitant la saisine du Conseil supérieur de la magistrature par les justiciables. Il procède en contrepartie au **renforcement de la protection des magistrats dans l'exercice de leurs fonctions**, notamment par l'extension des cas d'application de la protection fonctionnelle. Il **favorise enfin l'égalité professionnelle** en développant les exigences applicables aux nominations de magistrats au regard du sexe et du handicap.

L'**article 10** de la loi **crée une charte de déontologie des magistrats**, dont l'élaboration a été confiée au Conseil supérieur de la magistrature.

L'**article 11** de la loi **modifie le mode de scrutin des membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature** ; il substitue ainsi le scrutin direct au scrutin indirect et supprime en conséquence le collège de « grands électeurs » sur lequel le précédent mode de scrutin dernier reposait.

L'**article 12** de la loi **précise la liste des magistrats soumis à l'obligation de déclaration d'intérêts**, en y ajoutant notamment les magistrats du siège et du parquet près le tribunal supérieur d'appel et le président et le procureur de la République près un tribunal de première instance situé dans le ressort de ce tribunal. Cet article limite par ailleurs l'obligation de déclaration de situation patrimoniale aux membres du Conseil supérieur de la magistrature, conformément à la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016. Il supprime enfin l'exigence d'un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) pour opérer la gestion dématérialisée des dossiers administratifs des magistrats.

L'**article 13** de la loi **instaure un concours spécial pour le recrutement d'auditeurs de justice, à titre expérimental** et jusqu'au 31 décembre 2026.

Enfin, l'**article 14** de la loi **prévoit les modalités d'entrée en vigueur et les dispositions transitoires** exigées par les précédents articles.

b) Une loi majoritairement applicable

La plupart des dispositions de la loi n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 sont d'application directe ou ont fait l'objet de la publication d'une mesure réglementaire, à **l'exception notable des mesures réglementaires d'application de la réforme de la structure du corps judiciaire** (article 3), dont l'entrée en vigueur est différée à la fin de l'année 2025, conformément au II de l'article 14, **et des mesures réglementaires d'application de l'article 2, relatif à l'évaluation professionnelle des chefs de juridiction.**

(1) Les mesures d'application publiées

Au 31 mars 2025, 21 mesures réglementaires prévues par la loi n° 2023-1058 ont été prises, à travers **la publication de trois décrets** mettant simultanément en œuvre plusieurs mesures réglementaires prévues par la loi organique. Par ailleurs, **cinq mesures réglementaires prévues par la loi n° 2023-1058 sont satisfaites par quatre décrets¹ antérieurs à la promulgation de la loi**, les articles s'y rattachant sont donc considérés comme applicables.

Pour ce qui concerne les décrets publiés postérieurement à la promulgation de la loi, il s'agit :

- **du décret n° 2024-390 du 25 avril 2024** *relatif à l'applicabilité des accords conclus soit en commun pour les trois fonctions publiques, soit pour la fonction publique de l'État aux magistrats de l'ordre judiciaire ;*

- **du décret n° 2024-637 du 28 juin 2024** *pris pour l'application des articles 1er, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 12, 13 et 14 de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire ;*

- **et du décret n° 2024-772 du 7 juillet 2024** *tirant les conséquences de la réforme des voies d'accès à la magistrature issue de la loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire et portant dispositions diverses relatives à l'École nationale de la magistrature.*

L'article 1^{er}, qui réforme les voies de recrutement des magistrats, nécessitait **la publication de douze mesures réglementaires**, auxquelles ont procédé les décrets n° 2024-637 et n° 2024-772 précités. Le décret n° 72-355 du

¹ Il s'agit :

- du décret n° 72-355 du 4 mai 1972 relatif à l'École nationale de la magistrature ;
- du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- du décret n° 2017-712 du 2 mai 2017 relatif à l'exercice du droit syndical dans la magistrature et pris pour l'application de l'article 10-1 de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 portant loi organique relative au statut de la magistrature ;
- du décret n° 94-199 du 9 mars 1994 relatif au Conseil supérieur de la magistrature.

4 mai 1972 *relatif à l'École nationale de la magistrature*, qui précisait déjà, comme l'exige le 7° de l'article 1^{er}, les conditions de qualification pour se présenter au concours d'auditeur de justice, sans qu'une nouvelle disposition réglementaire ne soit donc requise. Pour ce qui concerne les mesures réglementaires postérieures à la publication de la loi, **l'article 1^{er} du décret n° 2024-637 a supprimé**, conformément au 8° de l'article 1^{er} de la loi, **la limite d'âge de quarante ans qui existait précédemment** pour se présenter au concours d'auditeur de justice. **Le décret n° 2024-772 a**, notamment, **procédé aux mesures réglementaires d'application résultant de la refonte du concours professionnel**. Il précise par exemple que ce concours professionnel a lieu « *chaque année* » mais que le jury « *peut ne pas pourvoir à toutes les places offertes au concours* ». Il n'appelle pas de remarque supplémentaire, les mesures réglementaires correspondant bien aux principes généraux imposées par la loi. Enfin, **les mesures réglementaires résultant de la création d'un statut de magistrat en service extraordinaire ont été prises par le biais du décret n° 2024-637**. Celui-ci précise notamment que la formation à laquelle sont astreints ces magistrats est de six mois et que cette formation est décomptée comme services effectifs pour l'avancement d'échelon. Un même délai de six mois est applicable pour les magistrats en service extraordinaire souhaitant demander leur renouvellement ou leur intégration dans le corps judiciaire. **L'article 1^{er} est donc entièrement applicable.**

Bien que la publication des décrets d'application de l'article 3 ait été différée (voir *infra*), certaines mesures sont déjà applicables, à l'instar du 33° du I qui régit la réintégration des magistrats précédemment placés en position de détachement. Les mesures réglementaires qui résultent de la nouvelle rédaction de l'article 72-2 de l'ordonnance n° 58-1270 précitée n'appellent toutefois pas de modification des articles 35-7 à 35-10 du décret n° 93-21 du 7 janvier 1993 *pris pour l'application de l'ordonnance n° 58-1270 du 22 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au statut de la magistrature*. Ces articles prévoient en effet, comme l'exige la loi, que la réintégration dans son grade du corps judiciaire du magistrat détaché dans un autre corps ou cadre d'emplois est prononcée à l'échelon comportant un indice égal ou, à défaut, immédiatement supérieur à celui qu'il détenait dans son grade de détachement : **le 33° du I de l'article 3 est donc applicable sans que la publication d'un nouveau décret ne soit nécessaire.**

Les mesures d'application des articles 4, 5 et 6 ont toutes été effectuées par le décret n° 2024-637 précité, respectivement en ses articles 10, 12 et 13 à 17. Peuvent notamment être signalés la durée minimale d'exercice des fonctions dans un poste peu attractif ouvrant droit à la priorité d'affectation (*cf.* article 5 de la loi), qui a été fixée par le décret n° 2014-637 à **trois ans** – et à deux ans pour le cas spécifique de Mayotte –, et le délai de prévenance imposé aux magistrats qui souhaitent exercer une activité privée (*cf.* article 4 de la loi), fixé à **quatre mois**.

L'**article 9** de la loi, qui est pour l'essentiel d'application directe, a fait l'objet d'une mesure réglementaire d'application aux articles 28 et 29 du décret n° 2024-637 précité, concernant la procédure de demande de saisine de l'inspection générale de la justice par la commission d'admission des requêtes et le rapporteur du Conseil supérieur de la magistrature. Ces articles modifient le décret n° 94-199 du 9 mars 1994 *relatif au Conseil supérieur de la magistrature* pour que ces dispositions y figurent explicitement.

L'**article 10** de la loi est d'application directe ; **le Conseil supérieur de la magistrature n'a toutefois pas encore diffusé la charte de déontologie des magistrats qu'il lui revient d'élaborer.**

L'**article 12** de la loi renvoie à un décret en Conseil d'État pris après avis de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique le soin de préciser ses conditions d'application. Le décret n° 94-199 précité, tel qu'il a été modifié par le décret n° 2017-465 du 31 mars 2017, constitue la mesure réglementaire d'application de cet article.

Les mesures réglementaires d'application de l'**article 13** de la loi, qui instaure un concours expérimental consacré au recrutement des auditeurs de justice, ont été adoptées aux articles 36 à 41 du décret n° 2024-637 précité.

(2) Les mesures d'application manquantes

Au 31 mars 2025, **11 mesures réglementaires n'avaient toujours pas été adoptées.** Parmi celles-ci, 10 mesures réglementaires sont facultatives ou résultent de dispositions législatives n'étant pas encore entrées en vigueur, leur absence de publication étant donc prévisible.

L'**article 2** de la loi, théoriquement applicable dès le lendemain de la publication de la loi, **nécessite la publication d'un décret qui est toujours en attente.** Ce décret d'application est en effet censé **préciser la composition du collège d'évaluation des chefs de juridiction**, les modalités de désignation de ses membres, les modalités de son intervention et de la participation du magistrat évalué, les critères d'évaluation ainsi que les modalités de recours. Une publication rapide de ce décret est donc souhaitable.

Les mesures réglementaires non encore adoptées concernent principalement l'article 3 de la loi, qui réforme la structure du corps judiciaire : cette réforme appelle la publication de cinq mesures réglementaires, notamment pour préciser les fonctions exercées par les magistrats de chaque grade de la nouvelle hiérarchie du corps judiciaire, les conditions exigées pour figurer au tableau d'avancement des magistrats du troisième grade et la durée de validité dudit tableau, les modalités de la fixation du nombre de magistrats pouvant être promus au troisième grade et la liste des fonctions de chef de juridiction ouvertes aux magistrats promus au troisième grade depuis au moins trois ans. Conformément au II de l'article 14, la réforme de la structure du corps judiciaire, et donc les mesures réglementaires qui en découlent, sont différées « à une date fixée par décret en

Conseil d'État, et au plus tard le 31 décembre 2025 ». **Le décret fixant cette date d'application n'a pas encore été publié.**

S'agissant de l'**article 7** de la loi, deux décrets en Conseil d'État relatifs à la commission d'avancement et au tableau d'avancement restent à prendre. Ces textes devraient être publiés avant l'entrée en vigueur de l'article décalée au 31 décembre 2025.

L'**article 11** de la loi, qui concerne la modification du mode de scrutin de l'élection des membres magistrats du Conseil supérieur de la magistrature, doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État, spécialement pour préciser les modalités de mise en œuvre du vote par correspondance et par voie électronique. Or, ce dernier n'a pas encore été adopté ; l'article 14 de la loi précise que cette mesure ne sera applicable qu'à compter du prochain renouvellement des membres du Conseil supérieur de la magistrature, en 2027.

Enfin, l'**article 14**, qui traite des modalités d'entrée en vigueur de la loi, doit encore faire l'objet de mesures réglementaires d'application, spécialement pour les articles 3 et 7, comme ce fut évoqué ci-dessus.

*

La loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire demeure donc partiellement applicable.

4. Loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos

Adoptée à l'initiative de la sénatrice Catherine Deroche et des membres du groupe Les Républicains, **la loi du 14 décembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos** a ajouté à l'article L. 321-1 du code de la sécurité intérieure **deux nouvelles catégories de communes pouvant solliciter une dérogation** temporaire au principe d'interdiction générale des jeux d'argent et de hasard. En 2023, 196 communes disposaient d'une telle dérogation, pour 203 casinos, et sept clubs de jeux à Paris. Trente-huit départements ne comptaient aucun casino, alors que de tels établissement génèrent d'importantes retombées économiques et fiscales pour les communes les accueillant (en moyenne, chaque commune accueillant un casino prélève 1,4 million d'euros sur le produit brut des jeux).

Aux cinq cas historiques (notamment les communes balnéaires, thermales ou climatiques), la loi ajoute un nouveau 6° pour les communes où sont implantées le siège d'une société de courses hippiques ainsi que le site historique du Cadre noir ou un haras national et ayant organisé aux moins dix événements équestres d'envergure au moins nationale entre 2018 et 2023. Lors de la discussion en séance publique, le Sénat a ajouté un 7° visant à permettre l'ouverture de casinos dans les communes, classées communes

touristiques, d'un département frontalier non doté d'un casino, et membre d'une intercommunalité de plus de 100 000 habitants.

La loi est entrée en vigueur le lendemain de sa publication, le 15 décembre 2023.

*

La loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 *visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos* **est d'application directe.**

5. Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie

La loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 *visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie* a été adoptée en lecture définitive par le Sénat le 18 décembre 2023, après qu'un accord a été trouvé en commission mixte paritaire le 13 décembre 2023.

Cette loi a pour double objectif d'offrir une meilleure reconnaissance aux agents exerçant les fonctions de secrétaire de mairie et d'améliorer l'attractivité de ce métier.

À ces fins, elle consacre l'emploi de secrétaire de mairie – qui prend par la même occasion le nom de « secrétaire général » de mairie – comme un **emploi de catégorie B au moins**, et prévoit notamment un **plan temporaire de requalification** des secrétaires de mairie de catégorie C en catégorie B, selon une voie de promotion interne dérogatoire à la règle des quotas.

Sur **les neuf articles** que comporte la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023, quatre articles sont d'application directe, tandis que **trois articles nécessitent en tout quatre mesures d'application**. En outre, un article qui ne prévoyait pas de mesure d'application a donné lieu à un décret. Enfin, un article prévoit la remise d'un rapport (non encore déposé à ce jour).

*

Les articles 1^{er}, 4, 5 et 9 de la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 sont d'application directe.

L'article 2 de la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 permet aux fonctionnaires de catégorie C relevant des grades d'avancement de leur cadre d'emploi respectif et exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie de bénéficier d'une **promotion interne** dans un cadre d'emplois de la catégorie B. Cet article a renvoyé à un **décret en Conseil d'État** la détermination de ses modalités d'application et notamment celle des conditions d'ancienneté requise dans l'exercice des fonctions de secrétaire de mairie ; le **décret n° 2024-826** a ainsi été pris le **16 juillet 2024**.

L'article 3 de la loi ouvre une **voie de promotion interne spécifique vers la catégorie B** accessible aux fonctionnaires de catégorie C qui relèvent des grades d'avancement de leur cadre d'emplois respectif et qui ont **validé un examen professionnel sanctionnant une formation qualifiante aux fins d'exercer les fonctions de secrétaire général de mairie**. La loi a prévu qu'un **premier décret** d'application précise la nature de la formation en question, les modalités d'organisation de l'examen professionnel ainsi que la nature des épreuves ; un **second décret** doit déterminer la durée minimale d'exercice des fonctions de secrétaire général que devront respecter ceux qui auront bénéficié de cette voie de promotion interne. Sur ces fondements, ont été pris, respectivement, les **décrets n° 2024-830 et n° 2024-831 du 16 juillet 2024**.

L'article 7 de la loi vise à garantir la prise en compte de l'exercice des **fonctions de secrétaire de mairie** pour l'établissement des listes d'aptitude par le président du centre de gestion, en renvoyant à un décret la **détermination de la part des fonctionnaires** qui exercent ces fonctions (article L. 523-5, 2° du code général de la fonction publique). Si, d'après l'échéancier en ligne sur le site *Légifrance*, la publication de ce décret était envisagée « en juin 2024 », il n'a **toujours pas été pris**.

Non prévu explicitement par l'article 8 de la loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023, le **décret n° 2027-827 du 16 juillet 2024** définit les **modalités de l'avantage spécifique d'ancienneté** accordé aux agents exerçant les fonctions de secrétaire général de mairie pour le calcul de l'ancienneté requise au titre de l'avancement d'échelon.

En outre, le **rapport** dont l'article 6 a prévu la remise par le Gouvernement au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, soit **avant le 30 décembre 2024**, n'a **pas encore été remis**. Il doit évaluer les formations supérieures préparant au métier de secrétaire de mairie ainsi que la pertinence de la création, au niveau national, d'une filière permettant l'obtention d'un diplôme national d'enseignement supérieur préparant au métier de secrétaire général de mairie.

*

La loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 *visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie* est **partiellement applicable au 24 mars 2025**.

6. Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 *pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration* est issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 1^{er} février 2023.

Examiné en premier lieu par le Sénat, le projet de loi avait été rejeté par l'Assemblée nationale avant de faire l'objet d'un accord en **commission mixte paritaire**.

Trente et un de ses 90 articles ont été déclarés contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2023-863 DC du 25 janvier 2024, essentiellement pour méconnaissance de l'article 45 de la Constitution, quatre autres articles faisant l'objet d'une censure partielle. Ont ainsi été censurés 15 des 19 articles du titre I^{er} qui avait été introduit par le Sénat.

Les 55 articles qui demeurent prévoient 25 mesures d'application. Parmi ces dernières, au 28 avril 2025, 20 mesures avaient été prises. Parmi les mesures manquantes, certaines sont, en réalité, des mesures d'application différées dont la date limite d'édiction fixée par le législateur n'est pas encore échue. Il n'en est ainsi pas tenu compte pour la détermination du taux d'application de la loi qui s'élève à 80 %.

a) Les principales dispositions de la loi

(1) Les dispositions visant à une meilleure maîtrise des flux d'immigration

L'article 1^{er} prévoit la remise par le Gouvernement au Parlement, avant le 1^{er} juin de chaque année, d'un rapport comportant des données en matière d'immigration et d'asile.

Ce rapport n'a pas été remis à ce jour.

L'article 2 précise, s'agissant du réacheminement des étrangers auxquels l'entrée en France est refusée, que lorsque l'entreprise de transport n'est pas en mesure d'y procéder, seules les autorités chargées du contrôle aux frontières sont compétentes pour exercer une mesure de contrainte à l'égard de ces étrangers.

L'article 7 étend les motifs de refus de délivrance ou de renouvellement et de retrait d'une carte de séjour temporaire ou pluriannuelle, notamment en cas de non-respect d'une obligation de quitter le territoire français ou s'il commet des faits l'exposant à une condamnation pour certains crimes ou délits.

L'article 14 prévoit l'expérimentation, pour une durée de trois ans à compter du 1^{er} juillet 2024, de l'instruction dite « à 360 degrés » des demandes de titre de séjour : il appartient à l'administration d'examiner, dès la première demande, l'ensemble des motifs susceptibles de fonder la délivrance d'un titre de séjour.

Le périmètre de l'expérimentation a été fixé par un arrêté du 13 mai 2024, modifié le 6 octobre 2024.

(2) Les dispositions relatives à l'intégration, au travail des étrangers et aux titres de séjour

L'article 20 subordonne la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la connaissance d'un niveau minimal de français, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la détermination du niveau de langue requis.

Il modifie également le contenu de la formation civique, pour laquelle il crée un examen, et subordonne la prestation d'accompagnement professionnel au suivi des formations civique et linguistique.

L'article 21 limite à trois le nombre de renouvellements consécutifs d'une carte de séjour temporaire portant une mention identique, en ménageant une exception pour les étrangers dispensés de la signature d'un contrat d'intégration républicaine.

L'article 23 modifie plusieurs dispositions du code du travail en matière de formation continue des salariés pour organiser contribution des employeurs à la formation linguistique des travailleurs étrangers allophones :

- il permet aux employeurs de proposer à l'ensemble de leurs salariés allophones des formations visant à atteindre une connaissance de la langue française au moins égale à un niveau déterminé par décret ;
- il crée un nouvel article L. 6321-3 du code du travail permettant aux salariés allophones signataires d'un contrat d'intégration républicaine de comptabiliser comme temps de travail effectif les actions permettant le suivi de leur formation linguistique ;
- il prévoit un mécanisme d'autorisation d'absence de droit pour le suivi des formations en français langue étrangère.

Il renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités d'application de ces mesures.

L'article 27 prévoit un dispositif temporaire de régularisation, à titre exceptionnel, des travailleurs sans papiers exerçant une activité professionnelle salariée figurant dans la liste des métiers et zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement.

L'article 28 impose l'actualisation au moins une fois par an de la liste des métiers et des zones géographiques caractérisés par des difficultés de recrutement lorsque la délivrance des titres de séjour est subordonnée à la détention préalable d'une autorisation de travail.

L'article 29 conditionne l'accès au statut d'entrepreneur individuel à la régularité du séjour de l'étranger.

L'article 30 procède à la refonte des titres de séjour relevant du dispositif « Talent ». Il substitue à la dénomination de la carte de séjour pluriannuelle portant la mention « passeport talent » celle de carte de séjour pluriannuelle portant la mention « talent ». Il fusionne les cartes de séjour relatives à la création d'entreprise, au projet économique innovant et à l'investissement direct en France, en une carte de séjour pluriannuelle unique portant la mention « talent – porteur de projet ». **L'article 31** crée un nouveau titre de séjour relevant de ce dispositif : il s'agit de la carte pluriannuelle portant la mention « talent – professions médicales et de la pharmacie »,

à destination des étrangers exerçant la profession de médecin, de chirurgien-dentiste, de sage-femme ou de pharmacien.

L'article 34 institue une amende administrative sanctionnant les employeurs d'étrangers qui ne détiennent pas un titre les autorisant à travailler, sans préjudice des éventuelles sanctions pénales.

(3) Les dispositions visant à faciliter l'éloignement de certaines catégories d'étrangers

L'article 35 assouplit le régime de protection contre la mesure administrative d'expulsion et la peine d'interdiction du territoire français (ITF). S'agissant de cette dernière, il renvoie à un décret en Conseil d'État la détermination des modalités selon lesquelles est constatée la date à laquelle le condamné a quitté le territoire français, à compter de laquelle court la durée à l'expiration de laquelle la peine d'ITF perd ses effets.

L'article 36 subordonne la libération sous contrainte d'un étranger incarcéré à l'exécution de la mesure administrative ou judiciaire d'éloignement, lorsqu'il a fait l'objet d'une de ces mesures.

L'article 37 supprime les protections contre la mesure d'obligation de quitter le territoire français (OQTF) pour certaines catégories d'étrangers, en prévoyant toutefois un examen de la situation de l'étranger et de ses liens avec la France avant l'édition d'une OQTF.

L'article 39 prévoit la création d'un fichier relatif aux mineurs isolés impliqués dans des infractions à la loi pénale.

L'article 40 interdit le placement en rétention administrative d'un mineur et intègre le motif d'ordre public pour la prolongation de la rétention administrative au-delà de soixante jours.

L'article 41 crée un régime d'assignation à résidence ou de placement en rétention du demandeur d'asile qui présente une menace à l'ordre public ou un risque de fuite, en renvoyant à un décret en Conseil d'État la détermination de ses modalités d'application, et notamment les modalités de la prise en compte de la vulnérabilité de la personne concernée.

L'article 42 porte d'un à trois ans le report de l'éloignement en cas de risque de violation du principe de non-refoulement.

L'article 43 réduit de sept à deux jours le délai entre deux placements en rétention administrative.

L'article 44 exclut la conclusion d'un contrat jeune majeur, dans le cadre de l'aide sociale à l'enfance, par l'étranger faisant l'objet d'une OQTF.

L'article 46 institue un contrat d'engagement au respect des principes de la République, dont le respect subordonne la délivrance ou le renouvellement du titre de séjour ; sa méconnaissance peut entraîner le retrait

de ce titre. Il précise également la manière dont est appréciée la condition de résidence en France de manière habituelle.

L'**article 47** permet des restrictions à la délivrance de visas pour les ressortissants d'États coopérant insuffisamment en matière de réadmission de leurs ressortissants en situation irrégulière ou ne respectant pas un accord bilatéral ou multilatéral de gestion des flux migratoires.

L'**article 49** étend à 135 jours, contre 90, la durée de l'assignation à résidence des étrangers et prévoit que les frais sont à la charge de la personne concernée.

L'**article 51** étend les cas de placement en rétention des étrangers « dublinés », c'est-à-dire devant faire l'objet d'une décision de transfert vers un autre État de l'Union européenne.

L'**article 52** renforce les sanctions pénales en cas de non-respect de l'assignation à résidence.

L'**article 53** criminalise la facilitation en bande organisée de l'entrée et du séjour d'étrangers en situation irrégulière.

L'**article 54** aggrave les peines encourues pour les délits en matière d'habitat indigne lorsque les faits sont commis alors que l'occupant est une personne vulnérable, notamment un ressortissant étranger en situation irrégulière.

L'**article 55** prévoit la délivrance d'une carte de séjour temporaire portant la mention « vie privée et familiale » d'une durée d'un an pour l'étranger qui dépose plainte contre une personne qu'il accuse d'avoir commis à son encontre des faits constitutifs de l'infraction de soumission à des conditions d'hébergement incompatibles avec la dignité humaine.

L'**article 56** étend l'obligation de contrôle documentaire des transporteurs à l'autorisation de voyage prévue par le règlement (UE) 2018/1240 du 12 septembre 2018 et prévoit la sanction administrative de la méconnaissance de cette obligation.

L'**article 57** étend aux données des membres d'équipage des transports internationaux aériens, maritimes et ferroviaires le champ du dispositif de traitement des données de voyage API-PNR, qui a été pérennisé par la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 *renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme*.

L'**article 59**, relatif à la visite sommaire aux fins de vérification des pièces et documents autorisant à circuler ou séjourner en France, permet désormais aux officiers de police judiciaire de procéder à une telle visite sommaire des voitures particulières et étend les zones dans lesquelles ces visites peuvent être effectuées. Il permet également de procéder à une telle visite sommaire de tout navire ou de tout autre engin flottant dans les eaux intérieures, dans la mer territoriale et dans la zone contiguë.

L'**article 60** modifie le régime des interdictions de retour sur le territoire français, étendant leur durée maximale à cinq ans, voire à dix ans en cas de menace grave pour l'ordre public.

L'**article 61** interdit, sauf exception tirée de circonstances humanitaires, la délivrance de visas à l'étranger ayant fait l'objet d'une OQTF depuis moins de cinq ans et n'ayant pas quitté le territoire français dans le délai indiqué.

(4) Les dispositions relatives à l'asile

Le titre VI de la loi vise à réformer le système de l'asile.

À cet effet, et afin de simplifier le parcours administratif des demandeurs d'asile, l'**article 62** permet la création de pôles territoriaux « France asile » ayant notamment pour objet de se substituer aux structures de premier accueil du demandeur d'asile (Spada) et aux guichets uniques d'accueil des demandeurs d'asile (Guda).

L'**article 63** prévoit la clôture obligatoire de l'examen de la demande d'asile lorsque le demandeur retire sa demande et permet à l'Ofpra de clore cet examen lorsque le demandeur a abandonné, sans motif légitime, le lieu d'hébergement qui lui a été proposé.

L'**article 64** prévoit que le rejet de la demande d'asile s'accompagne de la prise d'une OQTF, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État, à l'exception des cas où l'autorité administrative envisage d'admettre l'étranger au séjour pour un autre motif.

L'**article 66** rend obligatoire et non plus facultative, lorsque les conditions sont réunies, le refus ou la suspension des conditions matérielles d'accueil par l'Ofii, sous réserve de l'examen de la vulnérabilité du demandeur auquel l'office doit procéder et dans le respect des prescriptions de l'article 20 de la directive 2013/33/UE du 26 juin 2013.

L'**article 70** revoit l'organisation de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), en procédant notamment à la création de chambres territoriales, et généralise la formation à juge unique.

L'**article 71** permet au président de la formation de jugement de la CNDA de suspendre l'audience se déroulant en visioconférence en raison de la qualité insuffisante de la retransmission.

(5) Les dispositions relatives au contentieux des étrangers

L'**article 72** réforme le contentieux administratif des étrangers, afin de réduire le nombre de procédures contentieuses et de simplifier et d'harmoniser le régime des délais de recours et de jugement pour les différentes décisions administratives. Il unifie également le traitement des contentieux du séjour et de l'éloignement, en prévoyant la possibilité pour le

juge unique, statuant sur la mesure d'éloignement, de se prononcer également sur le refus de séjour qui l'accompagne.

Il revoit les règles de procédure, en prévoyant notamment que lorsque l'étranger est placé ou maintenu en rétention administrative ou en zone d'attente, l'audience se tient en principe dans une salle spécialement aménagée à cet effet à proximité immédiate du lieu de rétention ou de la zone d'attente, tout en laissant la possibilité au magistrat de recourir à la visioconférence ; ce n'est que par exception, en cas d'indisponibilité d'une telle salle d'audience, que l'audience se déroule au tribunal administratif.

En conséquence, **les articles 73 et 74** procèdent à des coordinations légistiques dans le code de justice administrative et dans la loi n° 91-647 du 10 juillet 1991 *relative à l'aide juridique*.

L'article 75 procède à des aménagements ponctuels de la procédure contentieuse administrative en droit des étrangers.

L'article 76 prévoit une comparution par principe à distance de l'étranger retenu ou maintenu en zone d'attente devant le juge des libertés et de la détention.

L'article 77 étend les possibilités d'allonger de 24 à 48 heures le délai dont dispose le juge des libertés et de la détention pour statuer sur les requêtes aux fins de maintien en zone d'attente en cas de placement simultané d'un nombre important d'étrangers.

L'article 78 prévoit que seules les nullités substantielles portant atteinte aux droits des étrangers sont prises en compte par le juge des libertés et de la détention. Enfin, **l'article 79** prévoit que l'appel contre une décision mettant fin à la rétention est suspensif lorsque l'intéressé a été condamné à une peine d'interdiction du territoire pour des actes de terrorisme ou s'il fait l'objet d'une mesure d'éloignement édictée pour un comportement lié à des activités à caractère terroriste.

(6) Les dispositions diverses

Le titre VIII comprend enfin des dispositions relatives à l'application de la loi aux collectivités d'outre-mer (**articles 80 et 81**), deux dispositions prévoyant des remises de rapports au Parlement (**articles 84 et 85**) ainsi qu'un dernier article prévoyant l'entrée en vigueur différée de certains dispositifs (**article 86**)

b) Une loi applicable dans sa grande majorité

Seuls 25 articles des 55 articles de la loi nécessitaient des mesures réglementaires d'application. Près de 92 % d'entre elles ont effectivement été prises dans des délais tout à fait satisfaisants. Dans le détail, **les normes réglementaires suivantes ont été publiées par l'exécutif** :

- le périmètre géographique de l'expérimentation de l'instruction « à 360° » des demandes de titres de séjour prévue à **l'article 14** a été déterminé par deux arrêtés du 13 mai et du 6 octobre 2024. Concrètement, six départements expérimentateurs ont été désignés : le Calvados, l'Eure, la Manche, l'Orne, la Seine-Maritime ainsi que La Réunion (à compter du 4 novembre 2024 pour cette dernière) ;

- **l'article 23** a fait l'objet de deux décrets d'application. D'une part, le décret n° 2024-1243 du 30 décembre 2024 fixe à quatre-vingt heures la durée maximale des actions permettant la poursuite du parcours de formation linguistique par les salariés allophones prévue par l'article. En l'absence d'accord avec l'employeur, la durée d'absence autorisée sur le temps de travail ne peut quant à elle être supérieure à dix pour cent de la durée hebdomadaire de travail prévue par le contrat. D'autre part, le décret n° 2024-1245 du 30 décembre 2024 prévoit que les actions de formation linguistiques offertes par les employeurs visent à atteindre un niveau minimal de connaissance fixé au moins au niveau A2 du cadre européen commun de référence. S'agissant du cas spécifique des étrangers employés par un ou plusieurs particuliers employeurs, il est par ailleurs prévu que ledit départ en formation soit organisé par celui des particuliers qui en est à l'initiative ou, sous réserve de son acceptation, par l'employeur choisi par le salarié, en lien avec le ou les autres employeurs. Le cas échéant, l'autorisation d'absence ne peut alors excéder une durée de dix heures. Enfin, les périodes d'absence doivent être notifiées à l'employeur 30 jours avant le suivi de la formation lorsque le salarié mobilise son compte personnel de formation ;

- les conditions réglementaires d'application du nouveau dispositif d'amende administrative prévue à **l'article 34** ont été fixées par le décret n° 2024-814 du 9 juillet 2024 *relatif à l'amende administrative sanctionnant l'emploi de ressortissants étrangers non autorisés à travailler et modifiant les conditions de délivrance des autorisations de travail*. Ce dispositif vient se substituer aux contributions spéciales et forfaitaires relevant auparavant de la compétence de l'office français de l'immigration et de l'intégration ;

- s'agissant de l'application de **l'article 35**, le décret n° 2024-1230 du 30 décembre 2024 a fixé le point de départ de la durée d'interdiction du territoire français mentionnée dans une condamnation à la date à laquelle l'étranger est effectivement sorti pour la première fois du territoire français en exécution de cette décision ou à la date à laquelle la condamnation est devenue exécutoire si l'étranger n'était pas, à cette date, présent sur le territoire ;

- les modalités réglementaires d'application du nouveau régime d'assignation à résidence ou de placement en rétention des demandeurs d'asile qui présentent un risque de fuite ou une menace à l'ordre public créé à **l'article 41** ont été fixées par le décret n° 2024-813 du 8 juillet 2024. Celui-ci insère un nouveau chapitre au sein du titre II du livre V du Ceseda afin, notamment, de prévoir les modalités contentieuses de ce nouveau régime ainsi

que de prise en compte de la vulnérabilité et des besoins particuliers des intéressés ;

- **l'article 46** prévoit que l'étranger sollicitant un document de séjour s'engage, par la signature d'un nouveau contrat, au respect des principes de la République. Les modalités de mise en œuvre de ce nouveau dispositif ont été précisées par le décret n° 2024-811 du 8 juillet 2024. Le texte dudit contrat figure en annexe du décret et détaille les sept engagements énumérés au nouvel article L. 412-7 du Ceseda : le respect de la liberté personnelle, de la liberté d'expression et de conscience, de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la dignité de la personne humaine, de la devise et des symboles de la République, de l'intégrité territoriale de la France ainsi que du principe de laïcité ;

- publié en application de **l'article 64**, le décret n° 2024-812 du 8 juillet 2024 prévoit qu'une obligation de quitter le territoire français doit être édictée à l'encontre d'un demandeur d'asile dans un délai de quinze jours suivant l'information de l'autorité préfectorale de l'expiration de son droit au maintien sur le territoire, sous réserve de la délivrance d'un titre de séjour ;

- le décret n° 2024-800 du 8 juillet 2024 pris en application de **l'article 70** a enfin déterminé les contours de la nouvelle organisation territoriale de la Cour nationale du droit d'asile (CNDA). Il fixe notamment les ressorts des cinq nouvelles chambres territoriales créées à Bordeaux, Lyon, Nancy et Toulouse. Il précise par ailleurs les modalités pratiques de mise en œuvre de l'extension de la compétence du juge unique au sein de la juridiction de l'asile.

En revanche, certains articles sont encore en attente de mesures réglementaires d'application. Le principal est **l'article 20**, qui subordonne la délivrance d'une carte de séjour pluriannuelle à la réussite de nouveaux examens linguistiques et civiques. Le seuil de réussite à ces examens ainsi que la date d'entrée en vigueur du dispositif sont renvoyés au pouvoir réglementaire, cette dernière date ne pouvant aller au-delà du 1^{er} janvier 2026. De fait, cette réforme matérialisera un basculement ambitieux d'une logique de moyens vers une logique de résultats plus conforme aux exigences républicaines en matière d'intégration. Elle suppose en conséquence un travail préparatoire d'ampleur, tant au niveau réglementaire que s'agissant de la mise en place de l'organisation humaine et matérielle nécessaire à l'organisation de ces examens linguistiques et civiques.

Par ailleurs, des mesures réglementaires d'application sont toujours en attente s'agissant notamment de cinq autres articles. Il s'agit de **l'article 30** relatif à la fusion de titres « talents », de **l'article 31** modifiant le régime d'exercice et d'accueil des praticiens de santé à diplôme hors Union européenne (Padhue), de **l'article 57** étendant le périmètre de collecte des données de voyage à celles relatives aux équipages et gens de mer en vue, de **l'article 59** permettant l'inspection visuelle des véhicules particuliers par les

officiers de police judiciaire en zone frontalière ainsi que de **l'article 76** faisant de la comparution à distance le principe s'agissant des étrangers retenus ou maintenus en zone d'attente.

*

La loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration est donc partiellement applicable.

7. Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants

Adoptée à l'initiative du député Bruno Studer et des membres du groupe Renaissance et apparentés, **la loi du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants a modifié les règles édictées par le code civil en matière d'autorité parentale, afin de mieux encadrer la pratique, alors en croissance, de partage par les parents d'images ou de vidéos concernant leurs enfants sur les réseaux sociaux.**

Pour ce faire, **l'article 1^{er} de la loi a introduit**, à l'article 371-1 du code civil, **la protection de la vie privée de l'enfant parmi les obligations qui incombent aux parents au titre de l'autorité parentale**, aux côtés de la sécurité, la santé et la moralité. Précisant la portée de cette protection. L'article 2 dispose que **« le droit à l'image » de l'enfant mineur est exercé en commun par les deux parents et qu'ils doivent y associer l'enfant** selon son âge et son degré de maturité. En cas de désaccord entre les parents sur l'exercice du droit à l'image de l'enfant, **l'article 3 confie explicitement au juge aux affaires familiales la faculté d'interdire à l'un des parents de diffuser tout contenu** relatif à l'enfant sans l'autorisation de l'autre parent – bien que cette mesure pût déjà être prononcée en l'état antérieur du droit.

Dans une perspective similaire, **l'article 4 a modifié l'article 377** du code civil, relatif à la délégation de l'autorité parentale, pour permettre à un particulier, à l'établissement ou au service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou à un membre de la famille de **saisir le juge aux affaires familiales aux fins d'obtenir une délégation forcée de l'exercice du droit à l'image de l'enfant** « lorsque la diffusion de l'image de l'enfant par ses parents porte gravement atteinte à la dignité ou à l'intégrité morale de celui-ci ».

Enfin, **l'article 5 étend les compétences de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil)** en lui permettant de saisir, par la voie du référé, les juridictions compétentes pour **demande le blocage d'un site Internet en cas de non-exécution ou d'absence de réponse à une demande d'effacement des données à caractère personnel d'un mineur.**

Cette loi, en vigueur depuis le 21 février 2024, est d'application directe et n'a donc pas nécessité la publication de décrets. Elle a toutefois donné lieu à la publication en mai 2024, par le ministère de la justice, d'une

circulaire¹ qui en précise la portée. Outre la présentation des mesures contenues dans la loi, trois points peuvent être relevés.

En premier lieu, la circulaire indique que la protection du droit à l'image de l'enfant ne se limite pas aux agissements des parents, mais **qu'elle impose également à chaque parent de contrôler les agissements de l'enfant lorsque celui-ci est à l'origine de la diffusion de sa propre image**. Ce contrôle prend la forme d'un devoir de surveillance qui varie d'intensité selon l'âge et le degré de maturité du mineur. L'enfant est ainsi associé aux décisions relatives à la diffusion de son image, en fonction de sa capacité de discernement.

En deuxième lieu, concernant la saisine du juge aux affaires familiales en cas de désaccord entre les parents, la circulaire rappelle en outre que cette saisine s'effectuant selon les modalités de droit commun, **elle n'est pas limitée aux seuls parents mais est également ouverte au ministère public, qui peut lui-même être saisi par un tiers**.

Enfin, la circulaire précise que la délégation forcée de l'exercice de l'autorité parentale prévue à l'article 4 est bien **une délégation partielle** qui est limitée à l'exercice du seul droit à l'image de l'enfant : les parents continuent donc d'exercer les autres attributs de l'exercice de l'autorité parentale.

*

La loi n° 2024-120 du 19 février 2024 *visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants* **est d'application directe**.

8. Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse

Adoptée par le Congrès, la **loi constitutionnelle du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse a procédé à l'inscription de cette liberté dans la Constitution**.

Cette loi constitutionnelle s'inscrit dans une séquence parlementaire marquée par la décision de la Cour suprême des États-Unis du 24 juin 2022, qui a procédé à un revirement de jurisprudence quant à la garantie constitutionnelle de ce droit au niveau fédéral.

Une proposition de loi constitutionnelle avait précédemment été examinée par le Parlement en première lecture, sans être adoptée « *en termes identiques* » par les deux chambres comme le prescrit l'article 89 de la Constitution. L'Assemblée nationale avait ainsi adopté le 24 novembre 2022 une proposition de loi constitutionnelle *visant à protéger et à garantir le droit*

¹ Circulaire C1/3.4.7/ 202430000215 du 23 mai 2024 du directeur des affaires civiles et du sceau de présentation des dispositions issues de la loi n° 2024-120 du 19 février 2024 *visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants*.

fondamental à l'interruption volontaire de grossesse. Cette dernière complétait le titre VIII de la Constitution d'un article 66-2, qui disposait que « la loi garantit l'effectivité et l'égal accès au droit à l'interruption volontaire de grossesse ». Le Sénat avait réécrit le dispositif de cette proposition de loi constitutionnelle en séance¹, pour insérer à l'article 34 de la Constitution un dix-huitième alinéa en vertu duquel « la loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté de la femme de mettre fin à sa grossesse ».

Le président de la République a donc, sur proposition de la Première ministre, retenu une rédaction qui constitue, selon l'exposé des motifs de ce texte, « un juste équilibre entre les positions du Sénat et de l'Assemblée nationale ».

L'article unique de la loi constitutionnelle insère ainsi après le dix-septième alinéa de l'article 34 de la Constitution un alinéa qui dispose que « La loi détermine les conditions dans lesquelles s'exerce la liberté garantie à la femme d'avoir recours à une interruption volontaire de grossesse. ».

*

La loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse, adoptée par le Congrès le 4 mars 2024 et entrée en vigueur le 10 mars de la même année, **est d'application directe.**

9. Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales

La loi du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales, adoptée à l'initiative de la députée Isabelle Santiago et des membres du groupe socialiste, **modifie les règles applicables en matière de retrait de l'autorité parentale ou de délégation de l'exercice de cette autorité**, en étendant, notamment, les cas dans lesquels le juge peut prononcer de telles mesures, en particulier **lorsque le parent s'est rendu coupable de crime ou délit à caractère sexuel à l'encontre de son enfant ou de son conjoint**. La loi comporte neuf articles, les principales mesures découlant des articles 1^{er} à 3.

Ainsi, l'article 1^{er} instaure une suspension de plein droit de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement de tout parent poursuivi par le ministère public ou mis en examen par le juge d'instruction **soit pour un crime commis sur la personne de l'autre parent, soit – et cela constitue une nouveauté – pour une agression sexuelle incestueuse ou pour un crime commis sur la personne de son enfant**. Cette suspension de plein droit, qui n'était auparavant valable que pour une durée de six mois, est désormais applicable jusqu'à la décision du juge aux

¹ La commission des lois n'ayant pas adopté de texte sur la proposition de loi constitutionnelle, la discussion en séance avait porté sur la version adoptée par l'Assemblée nationale.

affaires familiales, le cas échéant saisi par le parent poursuivi, jusqu'à la décision de non-lieu du juge d'instruction ou jusqu'à la décision de la juridiction pénale.

Suivant une logique analogue, **l'article 2 rend plus systématique le retrait de l'autorité parentale une fois que le parent a été définitivement condamné** comme auteur, coauteur ou complice d'un crime ou d'une agression sexuelle incestueuse commis sur la personne de son enfant ou d'un crime commis sur la personne de l'autre parent. Alors qu'il ne s'agissait auparavant que d'une faculté ouverte au juge, **le principe est désormais celui d'ordonner le retrait total ou partiel de l'autorité parentale ou de son exercice, sauf décision contraire spécialement motivée**. Similairement, l'article 8 renverse le principe applicable pour certaines mesures prévues dans le cadre d'un contrôle judiciaire, en disposant que « *la décision [du juge d'instruction ou du juge des libertés et de la détention] de ne pas ordonner la suspension du droit de visite et d'hébergement de l'enfant mineur dont la personne mise en examen est titulaire est spécialement motivée* ».

En outre, l'article 5 prévoit que, lorsque le juge pénal a prononcé un retrait de l'exercice de l'autorité parentale et des droits de visite et d'hébergement pour les crimes ou délits susmentionnés, **aucune demande de restitution de cet exercice ne peut être adressée au juge aux affaires familiales dans un délai de six mois** après que ce jugement est devenu irrévocable.

L'article 3 de la loi étend, sur le modèle des modifications apportées par l'article 1^{er}, **les cas dans lesquels** le particulier, l'établissement ou le service départemental de l'aide sociale à l'enfance qui a recueilli l'enfant ou un membre de sa famille peut **saisir le juge aux fins de se faire déléguer totalement ou partiellement l'exercice de l'autorité parentale**. Si le code civil ouvrait déjà cette délégation forcée lorsque l'un des parents est poursuivi ou condamné pour un crime commis sur la personne de l'autre parent ayant entraîné la mort de celui-ci, l'exercice de l'autorité parentale peut désormais être également délégué « *si un parent est poursuivi par le procureur de la République, mis en examen par le juge d'instruction ou condamné, même non définitivement, pour un crime ou une agression sexuelle incestueuse commis sur son enfant alors qu'il est le seul titulaire de l'exercice de l'autorité parentale* ».

Outre ces trois mesures principales, la loi du 18 mars 2024 a précisé, en son article 6, que **l'obligation reposant sur chaque parent d'informer l'autre parent de tout changement de résidence** ayant des conséquences sur l'exercice de l'autorité parentale **ne s'applique pas au parent bénéficiaire d'une ordonnance de protection** l'autorisant à dissimuler son domicile ou sa résidence.

L'article 7 procède à diverses mesures de coordination entre le code pénal et le code civil relatives au retrait de l'autorité parentale ou de son exercice et unifie les dispositions pénales spécifiques préexistantes en **posant le principe général selon lequel les juridictions de jugement se prononcent**

sur l'autorité parentale à chaque fois qu'un parent est condamné pour un crime ou délit commis sur son enfant ou un crime sur l'autre parent.

Enfin, l'article 9 est une demande de rapport au Gouvernement sur le repérage, la prise en charge et le suivi psychologique des enfants exposés aux violences conjugales ou intrafamiliales et sur les modalités de l'accompagnement parental.

Cette loi, en vigueur depuis le 20 mars 2024, est d'application directe et n'a donc pas nécessité la publication de décrets. Elle a toutefois donné lieu à l'établissement, par le ministère de la justice, d'une circulaire¹ publiée en août 2024 qui en précise la portée. Outre la présentation des mesures contenues dans la loi, il peut être relevé que le ministère de la justice « recommande », avec un modèle en annexe, aux procureurs de la République et aux juges d'instruction « d'aviser » le parent non poursuivi que la décision de poursuite ou de mise en examen a pour effet de suspendre automatiquement l'exercice de l'autorité parentale et les droits de visite et d'hébergement du parent poursuivi lorsqu'il s'agit, conformément à l'article 1^{er}, d'une suspicion soit d'un crime commis sur la personne de l'autre parent soit d'une agression sexuelle incestueuse ou d'un crime commis sur la personne de son enfant. De même, le ministère recommande « d'informer » le parent poursuivi ou mis en examen que l'exercice de son autorité parentale et ses droits de visite et d'hébergement sont suspendus.

En revanche, le rapport demandé au Gouvernement à l'article 9 n'a pas été transmis au Parlement, bien que le délai d'un an soit dépassé.

*

La loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales est d'application directe.

10. Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux

Issue d'une proposition de loi déposée le 26 mai 2023 par les sénateurs François-Noël Buffet, Françoise Gatel, Mathieu Darnaud et plusieurs de leurs collègues², à la suite de l'incendie volontaire du domicile de Yannick Morez, ancien maire de Saint-Brevin-les-Pins, la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux prévoit plusieurs mesures visant à améliorer la protection des élus locaux.

¹ Circulaire CIV/04/2024 du 22 août 2024 de la directrice adjointe des affaires civiles et du sceau et de la directrice adjointe des affaires criminelles et des grâces de présentation des dispositions issues de la loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et co-victimes de violences intrafamiliales.

² François-Noël Buffet, Françoise Gatel, Mathieu Darnaud, Maryse Carrère, Bruno Retailleau, Hervé Marseille et Jean-Claude Requier.

Elle a été adoptée en lecture définitive par le Sénat le 14 mars 2024, après qu'un accord a été trouvé en commission mixte paritaire.

Sur les **19 articles** que compte cette loi :

- 15 sont d'application directe ;
- 2 prévoient une mesure d'application réglementaire ;
- 2 prévoient la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement.

Au **31 mars 2025**, aucune mesure d'application réglementaire n'avait été prise et un seul des deux rapports avait été remis par le Gouvernement au Parlement.

a) Les principales dispositions de la loi

- (1) Les dispositions visant à consolider l'arsenal répressif en cas de violences commises à l'encontre des élus

L'article 1^{er} aggrave les peines encourues pour des faits de violences commises à l'encontre des élus et des anciens élus, en les alignant sur les peines prévues en cas de violences contre certaines personnes dépositaires de l'autorité publique.

L'article 2 aggrave les peines encourues en cas d'atteinte dangereuse aux biens appartenant ou utilisés par les élus, en les portant à vingt ans de réclusion criminelle et 150 000 € d'amende.

L'article 3 introduit une peine de travail d'intérêt général en cas d'injure, d'outrage ou de diffamation contre des élus et crée **une circonstance aggravante en cas de harcèlement moral** contre le titulaire d'un mandat électif.

L'article 4 crée une circonstance aggravante en cas d'atteinte à la vie privée et familiale d'un candidat à un mandat électif public pendant la durée de la campagne électorale.

- (2) Les dispositions visant à améliorer la prise en charge des élus victimes de violences, d'agressions ou d'injures

L'article 5 rend automatique l'octroi de la protection fonctionnelle pour les maires et leurs adjoints victimes de violences, de menaces ou d'outrages à l'occasion ou du fait de leurs fonctions. Ce dispositif bénéficie aussi aux présidents, vice-présidents et aux élus ayant reçu délégation des conseils départementaux et régionaux.

L'article 10 permet la prise en charge par la commune, au titre de la protection fonctionnelle, de tout ou partie du reste à charge ou des dépassements d'honoraires liés aux soins médicaux ou au suivi psychologique reçus par le bénéficiaire de la protection fonctionnelle.

L'article 11 autorise les titulaires d'un mandat électif ainsi que les candidats à un tel mandat, en cas de refus d'assurance, à **saisir le bureau central de tarification** pour assurer leurs permanences électorales ou les lieux accueillant des réunions électorales.

L'article 12 élargit, d'une part, le bénéfice de la protection fonctionnelle aux **candidats aux élections locales et législatives** ayant déposé leur candidature auprès du représentant de l'État et ayant pris part, au moins, au premier tour de l'élection. D'autre part, il permet **la prise en charge par l'État des frais de sécurisation engagés par les candidats**.

(3) Les dispositions renforçant le rôle des acteurs judiciaires et étatiques

L'article 13 autorise le dépaysement d'office, dans la juridiction la plus proche, des affaires dans lesquelles un maire ou un adjoint au maire est mis en cause comme auteur.

Pour renforcer l'information du maire, l'article 14 prévoit une information systématique par le procureur, dans un délai d'un mois, des suites judiciaires données aux infractions constatées sur le territoire de la commune. Il ouvre également la possibilité de signer des conventions entre les associations d'élus, le représentant de l'État et le procureur, pour mettre en place un protocole d'information des maires sur le traitement judiciaire des infractions commises à l'encontre des élus.

b) Des mesures d'application réglementaires et un rapport du Gouvernement au Parlement encore en attente

(1) Les mesures d'application réglementaire en attente

Deux articles de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 *renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux* prévoient **une mesure d'application réglementaire**.

Ainsi, l'article 11, entré en vigueur le 21 mars 2025, prévoit la publication d'un **décret en Conseil d'État** précisant ses modalités d'application, et notamment les critères permettant de définir les modalités de saisine du bureau central de tarification par les candidats à un mandat électif public, en fonction de chaque scrutin.

De plus, l'article 12, relatif à la protection des candidats et entré en vigueur le 21 mars 2025, prévoit la publication d'un **décret en Conseil d'État** précisant ses modalités d'application, et notamment :

- les critères permettant de définir différents niveaux de menace dans le cadre d'un référentiel national ;
- le plafond de prise en charge des dépenses de sécurisation engagées par les candidats, en fonction du niveau de menace pesant sur le candidat, évalué par le représentant de l'État dans le département, en fonction de chaque scrutin ;

- les modalités de transmission à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques de l'identité du candidat menacé et du niveau de menace caractérisé par le représentant de l'État dans le département.

Aucun de ces deux décrets en Conseil d'État n'a pour l'heure été publié, alors que l'échéancier du Gouvernement prévoyait la publication de ceux-ci respectivement avant le 1^{er} janvier 2025 et au cours du mois de mars 2025, **laissant par conséquent les dispositifs créés par le législateur inapplicables**.

(2) Le rapport du Gouvernement au Parlement en attente

Deux articles de la loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 *renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux* prévoient par ailleurs **la remise d'un rapport par le Gouvernement au Parlement** :

- **l'article 18** prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport sur l'opportunité de l'élargissement de la protection fonctionnelle à tous les élus locaux et leur famille ;

- **l'article 19** prévoit la remise au Parlement, par le Gouvernement, d'un rapport recensant les actions menées pour lutter contre les violences faites aux élus et dressant le bilan des suites données aux plaintes déposées par les élus pour les faits de violences dont ils sont victimes.

Sur ces deux rapports, **seul le rapport prévu par l'article 19, qui devait être publié initialement avant le 21 juin 2024, a été remis au Parlement, le 3 janvier 2025**.

Le rapport prévu par l'article 18, qui devait être remis avant le 21 juin 2024, n'a toujours **pas été publié**.

*

La loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 *renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux* est partiellement applicable.

11. Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé

La loi du 21 février 2022 dite « 3DS » *relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale* prévoit **d'expérimenter, pendant huit ans, la mise à disposition de portions d'autoroutes et de routes nationales non concédées aux régions volontaires**. Cette mise à disposition implique un transfert de la gestion de ces portions d'autoroutes ou de routes aux régions, mais pas de leur propriété, qui reste à l'État.

Trois régions s'étaient portées volontaires pour l'expérimentation : les régions **Auvergne-Rhône-Alpes, Grand Est et Occitanie**. Cette dernière a

toutefois renoncé à l'expérimentation en janvier 2025 pour des raisons financières. Une décision du ministre des transports du 4 janvier 2023 a fixé la liste des autoroutes et routes qui sont mises à disposition de ces régions, représentant 1 638 km. **Chaque conseil régional ayant signé une convention avec l'État** est compétent pour aménager, entretenir et exploiter les autoroutes et routes mises à la disposition de la région et **dispose pour ce faire des agents de l'État** qui participent à ces missions [services des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (Dreal) et des directions interdépartementales des routes (DIR)].

La proposition de loi, qui comprend un article unique, lève un obstacle technique à la mise en œuvre effective de cette expérimentation. **Modifiant l'article 40 de la loi 3DS**, elle **permet aux exécutifs régionaux** (président du conseil régional et éventuellement les élus à qui il a délégué son pouvoir) **de donner délégation de signature aux agents de l'État** en charge des services routiers mis à leur disposition. Elle allonge par ailleurs le délai fixé pour la **signature de la convention État-région, en portant le délai de huit à seize mois**. Les deux conventions État-région prévues ont été conclues.

L'entrée en vigueur de la mise à disposition a été fixée au 1^{er} janvier 2025.

*

La loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 *visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé* **est d'application directe**.

12. Loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie

Adoptée à l'initiative des députés Aurore Bergé, Laurent Marcangeli et des membres des groupes Renaissance et Horizons, **la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024** *portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie* **visé à adapter le droit national à l'évolution démographique du pays**. Si les dispositions du texte ont pour l'essentiel été examinées par la commission des affaires sociales, trois articles de la loi votée relevaient de la commission des lois.

L'article 15 de la loi a **défini les missions des mandataires judiciaires à la protection des majeurs** au sein de l'article L. 471-1 du code de l'action sociale et des familles, pour favoriser la reconnaissance de cette profession de création récente, sur laquelle reposent plus de 70 % des mesures de curatelle et de tutelle. **Cet article prévoit deux dispositions réglementaires d'application**. La première consiste en une charte nationale définissant les principes éthiques et déontologiques de la profession, qui doit encore être publiée par arrêté du ministre chargé des affaires sociales. La seconde concerne la formation continue que doivent suivre les mandataires judiciaires à la protection des majeurs, dont les modalités doivent être déterminées par

un décret qu'il reste à adopter ; le secrétariat général du Gouvernement envisage une publication en avril 2025.

L'article 16 de la loi **étend aux professionnels des entités du secteur social et médico-social les interdictions d'exercice en cas de condamnations judiciaires** pour des infractions qui portent sur des atteintes à la personne ou aux biens. Il permet par ailleurs des **consultations du fichier judiciaire national automatisé des auteurs d'infractions sexuelles ou violentes** (Fijais), pour s'assurer de l'absence d'antécédents judiciaires des personnes qui travailleront auprès de majeurs vulnérables. **L'application de cet article repose sur trois décrets en Conseil d'État.** Le premier, qui détermine les conditions dans lesquelles l'administration à laquelle incombe le contrôle des incapacités peut délivrer une attestation à la personne concernée, a été adopté ; il s'agit du décret n° 2024-643 du 28 juin 2024¹. Le deuxième, qui doit établir la liste des activités et professions pour lesquelles les préfets et administrations de l'État peuvent accéder au Fijais, n'a pas encore été adopté ; le secrétariat général du Gouvernement envisageait d'y procéder en octobre 2024. Enfin, le troisième, qui doit désigner les administrations de l'État qui pourront transmettre des informations issues du Fijais aux exécutifs locaux concernant les professionnels en rapport avec des personnes âgées ou handicapées, n'a pas été adopté non plus.

L'article 18 de la loi **instaure un registre national dématérialisé de toutes les mesures de protection** (mesures de sauvegarde de justice, de curatelle, de tutelle, d'habilitation familiale ; mandats de protection future et désignations anticipées ayant pris effet), **dont les modalités doivent être déterminées par un décret en Conseil d'État non encore adopté.** Le secrétariat général du Gouvernement envisage une publication de ce décret en décembre 2026, soit au terme du délai prévu par l'article, qui dispose que cette disposition « *entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 31 décembre 2026* ».

*

Les articles 15, 16 et 18 de la loi n° 2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien-vieillir et de l'autonomie, en vigueur depuis le 10 avril 2024, sont donc partiellement applicables.

¹ Décret n° 2024-643 du 28 juin 2024 relatif au contrôle des antécédents judiciaires des personnes mentionnées à l'article L. 133-6 du code de l'action sociale et des familles intervenant auprès de mineurs ou demandant l'agrément prévu à l'article L. 421-3 du même code.

13. Loi n° 2024-345 du 15 avril 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française

Adoptée conforme par les deux assemblées, la **loi n° 2024-345 du 15 avril 2024** ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française vise à mettre en cohérence les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques (CG3P) applicables en Polynésie française avec les évolutions issues de la loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019 portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française.

Son article unique ratifie l'ordonnance du 24 mai 2023 précitée, prise en application de l'habilitation permanente prévue à l'article 74-1 de la Constitution. **L'article 1^{er}** de ladite ordonnance modifie l'article L. 5611-1 du CG3P afin d'étendre l'application de plein droit des dispositions du code, jusque-là limitée au seul domaine public de l'État, à son domaine privé ainsi qu'aux domaines public et privé de ses établissements publics.

Avant 2019, le **statut d'autonomie de la Polynésie française**, tel qu'issu de la **loi organique n° 2004-192 du 27 février 2004**, ne reconnaissait à l'État qu'une compétence normative circonscrite à son domaine public. Le domaine privé de l'État demeurerait exclu de ce champ et, par conséquent, du régime de l'applicabilité de plein droit.

La **loi organique n° 2019-706 du 5 juillet 2019** précitée a expressément élargi la compétence de l'État en matière domaniale, en y incluant son domaine privé ainsi que les domaines public et privé de ses établissements publics. De manière subséquente, l'application de plein droit du CG3P a été étendue à l'ensemble des dispositions relatives à ces domaines, justifiant en conséquence une adaptation du livre VI de la cinquième partie du code, consacré à la Polynésie française.

En corollaire du changement de régime d'applicabilité, **les articles 2, 3 et 4 de l'ordonnance ratifiée** procèdent à l'adaptation des règles de droit commun en matière d'acquisition, de gestion et de cession des biens du domaine de l'État, afin de tenir compte des spécificités administratives et juridiques de la Polynésie française.

Plus particulièrement, l'article 4 codifie à l'article L. 5641-4 du CG3P un dispositif, initialement issu du III de l'article 169 de la loi de finances pour 2011, permettant l'aliénation de terrains relevant du domaine privé de l'État à un prix inférieur à leur valeur vénale. Ce dispositif est justifié par la réalisation de programmes de logements locatifs sociaux ou d'équipements collectifs.

La mise en œuvre de cette disposition est toutefois subordonnée à l'adoption d'un décret en Conseil d'État fixant ses modalités d'application.

Un décret en Conseil d'État avait bien été pris le 29 décembre 2011¹ sur le fondement du III de l'article 169 de la loi de finances pour 2011. Toutefois, **l'article 5** de l'ordonnance ratifiée abroge précisément cette disposition législative, rendant de ce fait le décret d'application obsolète. En conséquence, l'article L. 5641-4 du CG3P ne peut être considéré comme applicable en l'état, faute de décret actualisé pris sur le fondement de sa nouvelle base légale.

Depuis le 26 mai 2023, cette procédure d'aliénation repose donc sur une base réglementaire caduque, induisant une insécurité juridique quant à la validité des actes pris sur son fondement. La publication rapide du nouveau décret d'application, prévu expressément par l'article L. 5641-4 du CG3P, est dès lors attendue.

En conséquence, à la date du 1^{er} avril 2025, **l'ordonnance ratifiée ne peut être considérée comme pleinement applicable, du fait d'un jeu de renvois juridiques devenu inopérant.**

Toutefois, la mesure réglementaire attendue, relevant de l'ordonnance et non de la loi elle-même, **n'est pas destinée à être prise en compte dans le suivi statistique de l'application de la loi de ratification.** Cette dernière, composée d'un article unique sans disposition d'application, est dès lors considérée, du seul point de vue quantitatif, comme directement applicable.

*

La loi n° 2024-345 du 15 avril 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française est d'application directe.

14. Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels

Adoptée à l'initiative de la députée Nicole Le Peih et des membres du groupe Renaissance et apparentés, **la loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels a instauré, au sein du code civil, un régime de responsabilité civile extracontractuelle sans faute pour troubles anormaux du voisinage**, qui avait auparavant pour principal fondement juridique la jurisprudence judiciaire².

¹ Décret n° 2011-2076 du 29 décembre 2011 pris pour l'application des articles L. 5151-1, L. 5241-6 et L. 5342-13 du code général de la propriété des personnes publiques et du IV de l'article 169 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Voir notamment Cass. civ., 27 nov. 1844 et, plus récemment, Ass., civ. 2^{ème}, 19 novembre 1986, n° 84-16.37.

Ainsi, codifiant dans un nouvel article 1253 du code civil la jurisprudence de la Cour de cassation, l'article unique de la proposition de loi **rend responsable de plein droit tout propriétaire**, locataire, occupant sans titre d'un fonds ou maître d'ouvrage **des dommages résultant d'un « trouble excédant les inconvénients normaux de voisinage » dont il serait à l'origine**.

L'article unique **aménage parallèlement les causes exonératoires de responsabilité**, autrefois régies par l'article L. 113-8 du code de la construction et de l'habitation qui prévoyait que les dommages causés aux occupants d'un bâtiment n'entraînent pas de droit à réparation dès lors que l'activité en cause était exercée antérieurement au titre ouvrant des droits réels au demandeur sur son fonds, qu'elle s'exerçait conformément aux lois et règlements en vigueur et qu'elle s'était poursuivie « *dans les mêmes conditions* ».

Dans un souci de lisibilité du droit, la loi du 15 avril 2024 a abrogé cet article **en inscrivant l'exception d'antériorité dans le code civil**, qui prévoit désormais une exonération de responsabilité de portée large, applicable à toute activité préexistant à l'installation de la personne lésée par le trouble anormal **dès lors que cette activité s'est exercée conformément aux lois et règlements et s'est poursuivie « dans les mêmes conditions ou dans des conditions nouvelles qui ne sont pas à l'origine d'une aggravation du trouble anormal »**. Une disposition spécifique aux activités agricoles a en outre été inscrite au sein du code du rural et de la pêche maritime afin de préciser que, outre l'exception d'antériorité, **les exploitants agricoles ne sont pas tenus responsables des troubles anormaux du voisinage résultant d'une modification des conditions d'exercice de leur profession rendue nécessaire par la mise aux normes de leur activité** ou qui ne sont pas à l'origine d'une aggravation du trouble anormal.

Cette loi, en vigueur depuis le 17 avril 2024, est d'application directe. Elle n'a pas donné lieu à la rédaction, par le ministère de la justice, d'une circulaire en précisant la portée.

Toutefois, **la Cour de cassation**, sans faire explicitement référence au nouvel article 1253 du code civil, qui est postérieur au cas d'espèce, **a explicité dans un arrêt du 14 novembre 2024¹** l'application des règles de prescription pour les troubles anormaux du voisinage. Complétant indirectement le dispositif adopté par le législateur en avril 2024, la Cour a en effet jugé que « *la prescription quinquennale à laquelle est soumise l'action en responsabilité pour trouble anormal de voisinage court à compter de la première manifestation des troubles, leur seule répétition sur une longue période ne faisant pas courir un nouveau délai de prescription* ».

*

La loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels est d'application directe.

¹ Cass. Civ. 14 novembre 2024, n° 23-21.208.

15. Loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

D'origine gouvernementale, la loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie a été adoptée par le Sénat le 27 février 2024, puis adoptée définitivement, dans les mêmes termes, par l'Assemblée nationale le 18 mars 2024.

Par dérogation aux dispositions du statut de la Nouvelle-Calédonie¹, cette loi a procédé au **report des élections des membres du Congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie**, qui devaient initialement se tenir avant le 12 mai 2024.

Son article unique précise ainsi que **les élections provinciales devront se tenir au plus tard le 15 décembre 2024**. Pour tenir compte de ce report, l'article indique également que les mandats en cours des membres du Congrès et des assemblées de province seront prorogés jusqu'au jour de la première réunion des assemblées nouvellement élues.

L'objectif de cette loi était de permettre, avant la tenue des élections :

- **la conclusion d'un accord institutionnel relatif à l'avenir de la Nouvelle-Calédonie, entre les acteurs calédoniens et l'État**, à la suite de l'organisation, le 12 décembre 2021, de la troisième et dernière consultation prévue par l'accord de Nouméa ;

- **la mise en œuvre d'une réforme du corps électoral spécial** en vue des prochaines élections provinciales – un projet de loi constitutionnelle visant à modifier la composition du corps électoral pour les élections provinciales de Nouvelle-Calédonie ayant en effet été adopté en conseil des ministres le 29 janvier 2024.

*

La loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie ne nécessitait aucune mesure d'application. **Elle est d'application directe.**

16. Loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes

Présentée par le Gouvernement après les premières « assises nationales de la lutte contre les dérives sectaires », les 9 et 10 mars 2023,

¹ Loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie.

la loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 *visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes* a été adoptée après lecture définitive à l'Assemblée nationale.

Deux points ont motivé l'opposition du Sénat.

Le premier est la **création d'un nouveau délit de provocation à l'abandon de traitements ou de soins médicaux et à l'adoption de pratiques « non conventionnelles »** dont la nécessité n'était pas suffisamment établie et qui demeure potentiellement attentatoire aux libertés (article 12 de la loi).

Il sera en effet particulièrement difficile de réunir des preuves permettant de caractériser et d'établir une provocation à l'abandon ou à l'abstention de soins, de simples précautions dans la formulation de leur discours pouvant en effet prémunir les promoteurs de dérives sectaires, en général particulièrement bien informés de l'état du droit, contre cette infraction. À l'inverse, une provocation dans un cadre privé ou familial et indépendamment du niveau de connaissance médicale de l'auteur du propos, qu'elle soit suivie d'effets ou non, pourrait être sanctionnée.

Le second est la **création d'un délit autonome réprimant le placement ou le maintien dans un état de sujétion psychologique ou physique susceptible d'altérer gravement la santé** (article 3 de la loi), indépendamment de tout abus éventuel. Ce dispositif est en effet révélateur de deux défauts de conception de ce projet de loi. Il présuppose que, d'une part, les équilibres atteints dans la loi « About Picard » du 12 juin 2001 visant à réprimer les conséquences des abus seraient obsolètes et insuffisants et, d'autre part, que l'ensemble des assujettissements ou des formes d'emprises doivent être traitées de la même manière, au risque de fragiliser les dispositions pénales existantes, notamment en matière de violences conjugales. Le Conseil d'État avait ainsi justement rappelé que le champ des infractions nouvelles proposées par le Gouvernement outrepassait largement celui des dérives sectaires et qu'il convenait en conséquence de modifier l'intitulé même du projet de loi.

Le Sénat avait cependant largement enrichi le texte en :

- consacrant le statut juridique de la Miviludes (article 1^{er} de la loi) ;
- prévoyant la répression accrue des délits d'exercice illégal de la médecine, de pratiques commerciales trompeuses et d'abus de faiblesse dès lors qu'ils seraient commis en ligne ou au moyen de supports numériques ou électroniques (article 11 de la loi) ;
- prenant en compte la situation spécifique des mineurs victimes de dérives sectaires, en prévoyant que le délai de prescription ne court qu'à partir de leur majorité (articles 7 de la loi) ;
- et en renforçant les sanctions applicables au fait de placer un enfant dans une situation d'isolement social (articles 8 et 9 de la loi).

Cette loi, composée pour l'essentiel de mesures de droit pénal d'application directe est partiellement applicable.

En effet, le décret en Conseil d'État permettant à des associations de se porter partie civile en matière de lutte contre les dérives sectaires (article 10 de la loi) n'est pas encore paru à ce jour.

*

La loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 *visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes* est partiellement applicable.

17. Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 *visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille*

Adoptée à l'initiative des députés Hubert Ott, Jean-Paul Matteï et des autres membres du groupe Démocrate, **la loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 *visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille* a modifié certaines règles du droit matrimonial, spécialement pour remédier aux difficultés qu'elles pouvaient entraîner en matière d'avantages matrimoniaux** – soit des clauses du contrat de mariage qui avantagent l'époux survivant.

Les articles 1^{er} et 2 de la loi ont ainsi créé les articles 1399-1 à 1399-6 du code civil, qui établissent **un régime de déchéance du bénéfice des avantages matrimoniaux**, inspiré du régime d'indignité successorale. Ces dispositions sont applicables lorsqu'un époux a commis des actes particulièrement répréhensibles à l'égard de son conjoint. Un époux condamné « *pour avoir volontairement donné ou tenté de donner la mort à son époux* » est ainsi « *déchu de plein droit du bénéfice des clauses de la convention matrimoniale [...] qui lui confèrent un avantage* », en vertu de l'article 1399-1 nouveau du code civil.

L'article 3 de la loi a complété l'article 265 du code civil, qui traite du sort des avantages matrimoniaux dans le cadre d'un divorce, pour apporter une précision requise par les praticiens et suggérée par la Cour de cassation dans son rapport annuel de 2022. Cet article 265 prévoit désormais explicitement qu'**un époux peut consentir au caractère irrévocable des avantages matrimoniaux accordés à son époux dès la convention matrimoniale**, et non plus seulement au moment de la dissolution du régime matrimonial.

L'article 4 de la loi modifie l'article L. 247 du livre des procédures fiscales pour **permettre à l'administration d'octroyer à un époux ou à un partenaire une décharge gracieuse de sa responsabilité solidaire de paiement d'une dette**, au regard du comportement de l'autre époux ou partenaire, ou de sa situation patrimoniale et financière.

Suivant la même logique, l'article 5 de la loi, qui avait été introduit en commission par le Sénat, **étend le champ des pénalités dont peuvent être**

déchargées les victimes d'un époux ayant commis des fraudes à l'égard de l'administration fiscale.

Enfin, l'article 6 de la loi, introduit en séance par le Sénat, **permet la restitution à un époux ou à un partenaire des sommes recouvrées par l'administration fiscale une fois accordée la décharge de responsabilité solidaire.**

Ces différentes dispositions ne nécessitaient pas l'adoption de mesures réglementaires d'application.

*

La loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 *visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille*, en vigueur depuis le 2 juin 2024, **est d'application directe.**

18. Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Adoptée à l'initiative de Samantha Cazebonne et des membres du groupe Rassemblement des démocrates, progressistes et indépendants (RDPI), **la loi n° 2024-538 du 13 juin 2024** *visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères* s'inscrit dans la continuité de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, dite « loi Essoc », par laquelle **le législateur a autorisé le ministère de l'Europe et des affaires étrangères à déroger au cadre général de traitement des actes d'état civil dont il est dépositaire afin d'expérimenter une démarche de dématérialisation.**

Cette expérimentation, qui devait initialement prendre fin le 10 juillet 2022, a été prorogée une première fois par le législateur¹ jusqu'au 10 juillet 2024. Malgré un bilan positif pour ce qui concerne la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits d'acte d'état civil, cette seconde échéance n'a pu être tenue par le ministère des affaires étrangères pour mettre en œuvre l'expérimentation dans toutes ses composantes.

C'est pourquoi la loi du 13 juin 2023 a prévu deux mesures principales :

- **la pérennisation de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères** (article 1^{er}) ;

¹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite « loi 3DS ».

- **la prorogation, jusqu'au 10 juillet 2027, de l'expérimentation de la dématérialisation des trois autres composantes du traitement de l'état civil**, à savoir son « établissement », c'est-à-dire la création de l'acte, sa « mise à jour », c'est-à-dire son actualisation à la suite de l'évolution de l'état civil de la personne concernée, par exemple en raison d'un mariage et, enfin, sa « conservation », c'est-à-dire son archivage (article 2).

Afin de réduire la probabilité d'un nouveau retard et de rendre plus transparent l'avancement de l'expérimentation, l'article 2 a également prévu **une présentation annuelle, par le Gouvernement, de la mise en œuvre de ladite expérimentation** devant l'Assemblée des Français de l'étranger, suivie d'un débat en sa présence qui pourra donner lieu à un avis de l'Assemblée des Français de l'étranger.

Bien que cette loi, en vigueur depuis le 15 juin 2024, ne prévoie pas explicitement la publication d'un texte réglementaire d'application, **elle n'est, à la date du 1^{er} avril 2025 et en raison d'un jeu de renvois au sein du code civil, pas entièrement applicable, du moins du point de vue juridique.**

En effet, la pérennisation et l'inscription au sein du code civil de la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères s'est accompagnée de **l'abrogation de l'article 10 de l'ordonnance n° 2019-724 du 10 juillet 2019 relative à l'expérimentation de la dématérialisation des actes de l'état civil établis par le ministère des affaires étrangères**. Or cet article **régissait la procédure applicable à cette délivrance dématérialisée** (conditions de publicité, autorité compétente pour signer électroniquement la copie de l'acte, *etc.*). Cet article, de niveau législatif puisque situé dans une ordonnance, a dû être abrogé par la loi du 13 juin 2024 dès lors que l'article 101-1 du code civil, dans lequel a été inscrite la dématérialisation de la délivrance des copies et extraits des actes d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères, prévoit que « *le contenu et les conditions de délivrance des copies intégrales et des extraits sont fixés par décret en Conseil d'État* ».

Lors des auditions menées par le rapporteur, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères et le ministère de la justice se sont tous deux engagés à transmettre au Conseil d'État et à publier ce décret dans les jours suivant la promulgation de la loi. La transmission de ce décret était censée être d'autant plus célère que ce dernier devait reprendre presque *in extenso* le dispositif de l'article 10 de l'ordonnance du 10 juillet 2019, déjà appliqué sans difficulté majeure par les officiers d'état civil depuis 2019.

Interrogé dans le cadre de la publication du présent rapport sur l'application des lois, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères a toutefois indiqué que, près de dix mois après la promulgation de la loi, **ce décret n'avait toujours pas été transmis au Conseil d'État, mais qu'une transmission était escomptée pour « les prochains jours »**. Cela signifie donc que, depuis le 13 juin 2024, **la procédure suivie par les officiers d'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères se tient sur le fondement**

d'un article qui n'est plus en vigueur : une publication rapide du décret d'application est par conséquent fortement attendue.

*

La loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 *visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères* **est partiellement applicable.**

19. Loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate

Adoptée à l'initiative de la députée Émilie Chandler et des membres du groupe Renaissance et apparentés, **la loi du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate a constitué la sixième réforme, depuis sa création en 2010, du dispositif de l'ordonnance de protection**, qui permet au juge aux affaires familiales de prononcer des mesures d'urgence à destination de victimes présumées de violences intrafamiliales, dans l'attente d'un jugement définitif.

Cette loi prévoit deux mesures principales, toutes deux résultant de l'article 1^{er}, ayant pour effet **d'étendre temporellement la protection des victimes** : en amont de la décision judiciaire d'octroi de l'ordonnance de protection, avec **la création d'une ordonnance provisoire de protection immédiate**, et en aval avec **l'allongement de la durée de l'ordonnance de protection**, passant de six à douze mois.

L'ordonnance provisoire de protection immédiate peut ainsi être demandée au juge aux affaires familiales par le ministère public, avec l'accord de la personne en danger, parallèlement à une demande d'ordonnance de protection. **Le juge aux affaires familiales se prononce alors dans un délai de vingt-quatre heures** à compter de sa saisine « *s'il estime, au vu des seuls éléments joints à la requête, qu'il existe des raisons sérieuses de considérer comme vraisemblables la commission des faits de violence allégués et le danger grave et immédiat auquel la victime ou un ou plusieurs enfants sont exposés* ». Le cas échéant, il peut ordonner une partie des mesures prononçables dans le cadre d'une ordonnance de protection, telle qu'une interdiction de contact. Le procureur de la République peut, quant à lui et conformément à l'article 4 de la loi, attribuer à la victime présumée un téléphone « grave danger ». **L'ordonnance provisoire de protection immédiate prend fin à compter de la décision statuant sur la demande d'ordonnance de protection, c'est-à-dire à l'issue d'un délai maximal de six jours suivant la saisine du juge.**

Outre ces deux mesures principales, la loi du 13 juin 2024 a clarifié, face à des interprétations jurisprudentielles diverses, les conditions d'attribution d'une ordonnance de protection, en précisant, à son article 1^{er},

que la victime présumée peut y prétendre « *y compris lorsqu'il n'y a pas de cohabitation ou qu'il n'y a jamais eu de cohabitation* ».

Afin d'éviter tout usage détourné de la communication des listes électorales, qui comportent des données à caractère personnel, l'article 2 dispose que **l'adresse du ou de la bénéficiaire de l'ordonnance de protection est, sous réserve de son accord et dans certaines conditions, masquée lorsque la demande de communication de la liste électorale provient d'un électeur qui est également l'auteur présumé des violences.**

Enfin, pour permettre au procureur de la République d'imposer **le port d'un bracelet antirapportement** aux personnes ne respectant pas une mesure prononcée dans le cadre d'une ordonnance de protection, l'article 3 de la loi a rehaussé la peine pouvant être encourue en cas de violation d'une telle mesure, la passant à **trois ans d'emprisonnement et 45 000 € d'amende**. En effet, conformément à l'article 138-3 du code de procédure pénale, pour les peines inférieures à trois ans d'emprisonnement, l'accord des deux parties est nécessaire à la mise en place d'un bracelet antirapportement.

Cette loi, en vigueur depuis le 15 juin 2024, nécessitait la publication de plusieurs décrets d'application.

En premier lieu, **l'article 2**, qui modifie le code électoral pour éviter que l'adresse d'une personne bénéficiaire ne soit communiquée à l'auteur présumé des violences, **prévoit la publication d'un décret** pour préciser, notamment, les modalités de transmission des informations entre l'autorité judiciaire et le maire ainsi que le préfet. Au 31 mars 2025, **ce décret n'avait toujours pas été publié**. Par ailleurs, **aucun travail préparatoire ne semble avoir été initié ni par le ministère de la justice, ni par le ministère de l'intérieur**.

En second lieu, bien que la loi du 13 juin 2024 ne le mentionne pas explicitement, **les modifications apportées au code civil nécessitaient une adaptation du code de procédure civile**, en l'absence même de dispositions expresses en ce sens dans la loi. **Ces adaptations ont été effectuées par le décret n° 2025-47 du 15 janvier 2025 relatif à l'ordonnance de protection et à l'ordonnance provisoire de protection immédiate**. Ce décret précise au sein du code de procédure civile les modalités de saisine du juge aux affaires familiales par le procureur de la République aux fins d'attribution d'une ordonnance provisoire de protection immédiate, les modalités de communication de la requête aux fins d'ordonnance de protection au ministère public, ainsi que les modalités de notification de l'ordonnance provisoire de protection immédiate.

Outre ces mesures d'application de l'article 1^{er} de la loi du 13 juin 2024 qui n'appellent pas de commentaire particulier, le décret du 15 janvier 2025 a modifié l'article 1136-6 du code de procédure civile afin que l'audition séparée des parties ne puisse plus avoir lieu à la demande de « *l'une des parties* » mais désormais seulement à l'initiative de la partie demanderesse. Autrement dit,

l'auteur présumé des violences ne peut plus solliciter du juge aux affaires familiales la tenue d'auditions séparées.

*

La loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate est partiellement applicable.

20. Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France

La loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 *visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France* est issue d'une proposition de loi déposée le 12 mars 2024 par le député Alexandre Holroyd. Elle **prévoit une série de mesures en matière de droit financier et de droit des sociétés** pour rendre l'environnement juridique français plus favorable au financement des entreprises.

Elle a été adoptée à la suite d'un accord en commission mixte paritaire.

Si la proposition de loi avait été envoyée à la commission des finances, l'examen de huit de ses 29 articles avait été délégué au fond à la commission des lois : les articles 1^{er}, 9, 18 à 21, 25 et 26. L'article 29 de la loi régit, par ailleurs, l'entrée en vigueur de plusieurs de ces dispositions.

Il est à noter que la commission des lois s'était également saisie pour avis de cinq articles : les articles 14 à 17 et 22¹.

Sur les huit articles relevant de la compétence de la commission des lois, trois sont d'application directe et cinq prévoient au moins une mesure d'application réglementaire (13 au total), parmi lesquels un article habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Au 31 mars 2024, 7 mesures d'application ont été publiées, sur les 13 prévues.

a) Les dispositions de la loi examinées au fond par la commission des lois

L'**article 1^{er}** prévoit, à titre principal, d'autoriser les sociétés à créer des actions à droits de vote multiples (ou « actions de préférence ») lors d'une introduction en bourse. Il s'agit de la mesure la plus importante parmi les dispositions examinées par la commission des lois.

Cette faculté, ouverte dans la plupart des grandes places financières mondiales vise à favoriser la cotation de petites et moyennes entreprises innovantes, en particulier dans le domaine de la tech, en garantissant à leurs fondateurs ou leurs dirigeants qu'ils pourront conserver un contrôle des choix

¹ S'agissant de ces articles, le lecteur est prié de se reporter à l'analyse de la commission des finances.

stratégiques de l'entreprise après l'introduction en bourse, et mener ainsi à bien leur projet de développement.

Dans le souci de protéger les actionnaires de possibles dérives, le texte prévoit certaines garanties, que la commission des lois s'est attachée à renforcer.

L'article 22-10-46-1 du code de commerce, issu de la présente loi, prévoit à cet égard **trois mesures d'application réglementaire, par voie de décret en Conseil d'État** :

- la détermination des conditions dans lesquelles la durée des actions de préférence, qui ne peut excéder dix ans, peut être renouvelée une fois pour une durée de cinq ans par l'assemblée générale extraordinaire des actionnaires ;
- les conditions dans lesquelles les titulaires d'actions de préférence peuvent être indemnisés de pertes enregistrées en cas d'offre publique, eu égard au fait que l'article prévoit que ces actions ne donnent droit qu'à une voix lors de l'assemblée générale des actionnaires qui arrête toute mesure prévue par les statuts de la société dont la mise en œuvre est susceptible de faire échouer l'offre publique ainsi que lors de la première assemblée générale des actionnaires suivant la clôture de l'offre publique lorsque, à l'issue de celle-ci, son auteur détient au moins les trois quarts du capital social assorti de droits de vote ;
- les modalités de publication des informations relatives au nombre et à la durée des actions de préférence émises, à l'identité des bénéficiaires desdites actions ainsi qu'aux droits de vote qui leur sont attachés en fonction des résolutions d'assemblée générale.

Il est à noter que les deux dernières mesures mentionnées ont été introduites à l'initiative de la commission des lois : la première pour tenir compte d'une exigence posée par le droit de l'Union européenne¹ ; la seconde dans le souci de garantir le bon accès des acteurs de marché aux informations relatives aux règles d'usage des actions de préférence émises dans le cadre d'une introduction en bourse.

L'article 9 prévoit plusieurs mesures tendant à assouplir les modalités d'augmentation de capital sans droit préférentiel de souscription (DPS). La disposition vise à remédier à certaines rigidités de la législation française qui rendaient jusqu'alors difficile, pour de nombreuses petites et moyennes entreprises, l'accès aux liquidités dont elles ont besoin pour accompagner leur croissance.

En particulier, l'article L. 22-10-52-1 du code de commerce, issu de cet article, permet désormais aux sociétés cotées, dans le cadre d'augmentations de capital sans DPS par offre réservée à des personnes nommément désignées,

¹ Article 11 la directive 2004/25/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 avril 2004 concernant les offres publiques d'acquisition.

de déléguer au conseil d'administration ou au directoire le pouvoir de désigner les bénéficiaires de l'offre, dans la limite de 30 % du capital social par an. Il revient également au conseil d'administration ou au directoire, dans ce cadre, de fixer le prix d'émission des actions, selon des modalités devant être déterminées par **décret en Conseil d'État**.

L'article 18 prévoit diverses mesures pour simplifier le fonctionnement des organes sociaux des sociétés commerciales en favorisant le recours à des procédures dématérialisées.

Les dispositions issues de cet article prévoient **sept mesures d'application réglementaire, par voie de décret en Conseil d'État**.

Premièrement, l'article étend les facultés de recours aux votes par correspondance. Quatre de ces mesures concernent la détermination des mentions contenues dans le formulaire permettant l'exercice d'un vote selon cette modalité :

- dans les sociétés à responsabilité limitée, selon les modalités prévues à l'article L. 222-27 du code de commerce dans sa rédaction issue de la présente loi ;
- dans les conseils d'administration et dans les conseils de surveillance des sociétés anonymes non cotées, selon les modalités prévues respectivement aux articles L. 225-37 et L. 225-82 du code de commerce dans leur rédaction issue de la présente loi ;
- dans les conseils d'administration et de surveillance des sociétés en commandite par actions, selon les modalités prévues à l'article L. 226-4 du code de commerce dans sa rédaction issue de la présente loi.

Ces exigences avaient été posées à l'initiative de la commission des lois : dans sa version transmise au Sénat, le texte de la proposition de loi se bornait à renvoyer aux mentions prévues pour le formulaire de vote par correspondance déjà existant dans les assemblées d'actionnaires des sociétés anonymes non cotées. La commission des lois avait en effet considéré que l'application d'une telle mesure à d'autres organes et à d'autres formes de sociétés justifiait de laisser au pouvoir réglementaire certaines marges d'adaptation.

Deuxièmement, les articles L. 22-10-3-1 et L. 22-10-21-1 du code de commerce dans leur rédaction issue de la présente loi, permettent respectivement la dématérialisation des réunions du conseil d'administration et du conseil de surveillance des sociétés anonymes cotées. Dans ces deux cas, est renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de déterminer les conditions d'identification des membres afin de pourvoir les comptabiliser comme présents et ainsi déterminer le calcul du quorum et de la majorité.

S'agissant de ces dispositions, à l'initiative de la commission des lois et dans le souci de limiter les risques de nullités, le texte ne comporte plus l'exigence, prévue dans le texte de la proposition de loi transmis au Sénat,

que ces conditions d'identification « *[garantissent] la participation effective* » du membre.

Enfin, l'article L. 22-10-38-1 du code de commerce, issu de la présente loi, prévoit que les sociétés anonymes cotées dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé assurent la retransmission en direct de l'assemblée d'actionnaires, à moins que des raisons techniques rendent impossible ou perturbent gravement cette retransmission. Elles s'assurent également que l'enregistrement de l'assemblée puisse être consulté et indiquent, le cas échéant, si cet enregistrement porte sur l'intégralité de celle-ci. Les modalités de retransmission, d'enregistrement et de consultation sont renvoyées à un décret en Conseil d'État.

S'agissant de cette dernière disposition, à l'initiative de la commission des lois et dans le même souci de limiter les risques de nullité, le texte ne comporte plus l'exigence, prévue par le texte de la proposition de loi transmis au Sénat, selon laquelle le fait de permettre la consultation de l'intégralité de l'enregistrement serait imposé aux sociétés cotées. Avait également été supprimée la disposition prévoyant la nullité systématique en cas de problèmes techniques en lien avec la tenue dématérialisée des assemblées.

L'article 19, issu d'une initiative de la commission des lois visant à renforcer la garantie des droits des actionnaires minoritaires des sociétés, a modifié l'article L. 225-105 du code de commerce de façon à permettre aux actionnaires minoritaires de saisir le tribunal de commerce selon une procédure accélérée aux fins de faire inscrire un point ou un projet de résolution à l'ordre du jour lors de l'assemblée des actionnaires en cas de refus d'inscription par le conseil d'administration ou le directoire. L'article est **d'application directe**.

L'article 20 a modifié l'article L. 225-35 du code de commerce de façon à simplifier la notion d'intérêt social élargi en supprimant la prise en considération, par le conseil d'administration ou le directoire de la société anonyme, des enjeux culturels et sportifs de son activité. L'article est **d'application directe**.

L'article 21 comporte plusieurs mesures de simplification des règles applicables à la gouvernance des entreprises, concernant notamment le fonctionnement des sociétés anonymes dualistes et les assemblées d'obligataires. En particulier, il a modifié l'article L. 225-36 du code de commerce de façon à faciliter l'exercice par une seule personne des fonctions dévolues au directoire dans la société anonyme dualiste. La détermination du seuil de capital à partir duquel cette faculté s'exerce, auparavant fixé à 150 000 €, est désormais renvoyée à **un décret**.

L'article 25 a introduit un nouvel article L. 311-16-1 dans le code de l'organisation judiciaire attribuant une compétence exclusive à la cour d'appel de Paris, dotée d'une chambre commerciale internationale, pour les recours en matière d'arbitrage international (annulation des sentences rendues et

décision statuant sur une demande de reconnaissance ou d'exequatur d'une sentence rendue). La mesure est d'**application directe**.

Enfin, **l'article 26 a habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance** afin de réformer le régime des nullités en droit des sociétés, pour le simplifier et le clarifier.

b) Les mesures d'application prises

Les mesures d'application réglementaires prévues par l'article 18 ont été prises, avec la publication du décret n° 2024-904 du 8 octobre 2024 *relatif à la mise en œuvre des mesures de modernisation des modalités de réunion et de consultation des organes de décision de certaines formes de sociétés commerciales*.

Il convient de souligner que ces mesures rétablissent l'exigence, qui avait été délibérément retirée du texte de la loi lors de son examen parlementaire à l'initiative de la commission des lois, dans un souci de limiter les risques de nullités, selon laquelle la technologie permettant la tenue dématérialisée des réunions des conseils d'administration et de surveillance des sociétés anonymes cotées doit permettre non seulement d'identifier les membres présents mais également de « garantir » leur « *participation effective* », formulation qui avait été jugée équivoque par la commission des lois.

S'agissant de la retransmission en direct des assemblées d'actionnaires des mêmes sociétés, le cadre posé par le décret, comme l'avait souhaité la commission des lois en lieu et place d'une nullité systématique, prévoit le cas où sa retransmission intégrale aurait été rendue impossible pour des raisons techniques.

En tout état de cause, les risques de nullité liés à ces dispositifs devraient être rationalisés grâce à l'ordonnance n° 2025-229 du 12 mars 2025 *portant réforme du régime des nullités en droit des sociétés*, prise sur le fondement de l'habilitation prévue à l'article 26 de la présente loi.

Cette ordonnance prévoit une série de mesures inspirées par les recommandations du Haut Comité juridique de la place financière de Paris (HCJP)¹. Celle-ci poursuit, selon le rapport remis au président de la République, deux objectifs principaux.

Le premier objectif est celui de la sécurisation des décisions sociales et le cantonnement des nullités pouvant les affecter, avec notamment le principe selon lequel l'automatisme du prononcé de la nullité est écartée au profit d'un contrôle du juge affiné, ainsi qu'un encadrement des effets des nullités pour prévenir les risques de nullités « en cascade » et une réduction du délai de prescription.

À cet égard, il convient de rappeler que la commission des lois avait pleinement soutenu l'objectif poursuivi par l'article 26, considérant que les

¹ Haut comité juridique de la place financière de Paris, [Rapport sur les nullités en droit des sociétés](#), 27 mars 2020.

nullités en droit des sociétés, telles qu'elles sont aujourd'hui appliquées, « sont sources d'insécurité juridique pour les actes et délibérations des sociétés, quand elles ne constituent pas un véritable "repoussoir" pour la localisation en France de leurs activités »¹.

Pour autant, au vu de la portée structurante de certaines mesures prévues par l'ordonnance, le Gouvernement semble avoir retenu une interprétation très extensive des termes de l'habilitation, limitée à « la simplification et la clarification » du régime, sur laquelle il est permis de s'interroger. La doctrine a d'ailleurs déjà souligné ce point : « contrairement à ce que l'on pouvait imaginer, l'ordonnance ne se contente pas de procéder à des ajustements, ici ou là, concernant le régime des nullités en droit des sociétés qui, en dépit de multiples modifications, avait vieilli depuis la grande loi sur les sociétés commerciales du 24 juillet 1966 et sa reprise, en grande partie, dans le code civil par la loi du 4 janvier 1978. C'est en effet une ordonnance copieuse, de plus de 70 articles, qui refond le régime des nullités en droit des sociétés, incluant aussi bien les nullités des sociétés que celles des décisions sociales »², alors même que le rapport HCJP, qui ne porte que sur les secondes, n'avait pas jugé nécessaire de modifier le régime régissant les premières.

Le second objectif poursuivi est celui de la simplification et la clarification des nullités, soit celui expressément posé par l'habilitation, avec notamment un regroupement des dispositions qui les concernent dans le code civil – jusqu'alors, celles-ci étaient éparpillées entre ce code et le code de commerce – ainsi que diverses mesures pour tenir compte d'exigences posées par le droit de l'Union ou encore d'évolutions jurisprudentielles.

S'agissant en particulier de ce dernier point, comme le préconisait le HCJP, le critère légal de « localisation » de la norme enfreinte au sein de certaines sections déterminées du code civil et du code de commerce, dont s'étaient déjà pour partie affranchi les tribunaux en ce qu'il ne permettait pas de prendre en compte certaines dispositions pertinentes qui peuvent être législatives mais non codifiées ou réglementaires, est abandonné au profit d'un renvoi aux « dispositions impératives du droit des sociétés ». Il peut cependant être relevé, comme l'a souligné la doctrine, qu'au vu du champ pour l'heure incertain de ces « dispositions impératives », qui s'inscrivent certes dans un cadre juridictionnel renforcé et affiné par l'ordonnance, ce dispositif pourrait entrer en contradiction avec l'objectif général de cantonnement des nullités³.

L'ensemble des mesures prévues par l'ordonnance entre en vigueur au 1^{er} octobre 2025, à l'exception d'un article relatif aux actes des auditeurs de durabilité qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2027.

¹ [Avis n° 574 \(2023-2024\)](#) présenté par Louis Vogel au nom de la commission des lois, déposé le 7 mai 2024.

² Julien Delvallée, [« Réforme des nullités en droit des sociétés »](#), Dalloz Actualité, 27 mars 2025.

³ Ibid.

c) Les mesures d'application en attente

Les mesures d'application des dispositions prévues par l'article 1^{er}, relatif à l'autorisation des actions de préférence et par l'article 9, relatif à l'assouplissement des modalités d'augmentation de capital sans DPS, n'ont pas été prises à ce jour.

Cette situation peut légitimement interroger, alors même que ces mesures avaient été présentées, notamment par le Gouvernement, comme des outils importants pour défendre l'attractivité de la France dans un contexte de « guerre des places financières », ou à tout le moins éviter, y compris à court terme, le départ d'entreprises vers d'autres pays à la réglementation plus libérale.

Le décret prévu pour l'application de la disposition de l'article 21 visant à faciliter l'exercice par une seule personne des fonctions dévolues au directoire dans la société anonyme dualiste n'a pas non plus été pris à ce jour.

*

Les dispositions de la loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 *visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France* relevant de la compétence de la commission des lois **sont donc partiellement applicables.**

21. Loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels

Issue d'une initiative du député Jean-Luc Warsmann, la loi ° 2024-582 du 24 juin 2024 *améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels* comporte 18 articles.

L'article 1^{er} permet d'affecter à titre gratuit les biens meubles saisis dont la conservation n'est plus nécessaire à la manifestation de la vérité à de nouveaux acteurs (administration pénitentiaire, établissements placés sous la tutelle du ministère de la justice, parcs naturels, fondations et associations reconnues d'utilité publique, fédérations sportives délégataires) ; il procède également à une simplification de la procédure d'appel en matière de saisies, désormais assurée par le premier président de la cour d'appel ou le conseiller désigné par lui.

L'article 2 élargit les cas de refus, par l'autorité judiciaire, de restitution des biens saisis qui sont l'instrument ou le produit de l'infraction.

L'article 3 permet à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (Agrasc) d'avoir accès aux informations contenues dans le fichier informatisé des données juridiques immobilières (Fidji) pour les besoins liés à l'accomplissement de ses missions légales.

L'article 4 autorise, pour **limiter les frais de gestion des biens saisis, la vente avant jugement de ces biens** lorsque leur conservation entraînerait

des frais conservatoires disproportionnés au regard de leur valeur économique, ou lorsque l'entretien du bien requiert une expertise particulière.

L'article 5 précise que les officiers de police judiciaire sont chargés de la réalisation des enquêtes patrimoniales.

L'article 6 permet d'obliger une personne physique ou morale faisant l'objet d'une convention judiciaire d'intérêt public, y compris environnementale, à se dessaisir au profit de l'État de tout ou partie des biens saisis dans le cadre de la procédure judiciaire dont elle a fait l'objet.

L'article 7 prévoit la notification à l'Agrasc des décisions de saisie et de confiscation.

L'article 8 uniformise la compétence de l'Agrasc en matière de gestion et de vente de l'ensemble des biens non restitués.

L'article 9 précise les modalités d'exercice par l'Agrasc de ses missions de formation auprès des services de police judiciaire et de douane judiciaire.

L'article 10 facilite les confiscations en valeur en supprimant l'exigence d'une motivation spécifique.

L'article 11 désigne l'autorité compétente pour effectuer tout acte de gestion des biens saisis (affectation à titre gratuit, vente, aliénation...) entre la fin de l'enquête ou de l'instruction et la tenue de l'audience de jugement.

L'article 12 facilite le recours aux biens confisqués ou non-restitués pour l'indemnisation ou la réparation des victimes.

L'article 13 étend le champ d'application de la peine complémentaire de confiscation générale du patrimoine aux infractions de corruption et trafic d'influence, passifs et actifs.

L'article 14 favorise la remise à l'Agrasc, sur ordonnance d'une cour d'assises ou d'un tribunal correctionnel, des biens meubles confisqués aux fins de vente.

L'article 15 permet la saisie spéciale, aux frais avancés du Trésor, des sommes d'argent versées sur un compte de dépôt ou d'actifs numériques lorsqu'il existe des raisons plausibles de penser que leur disparition est imminente.

L'article 16, d'une part, rend obligatoire (sauf décision spécialement motivée) la confiscation des biens saisis qui sont l'objet, le produit ou l'instrument de l'infraction et, d'autre part, prévoit que la confiscation d'un bien immobilier vaut expulsion du condamné et des occupants de son chef.

L'article 17 étend le dispositif de restitution des biens « mal acquis » à tous les types de biens, y compris ceux qui ne supposent pas une cession préalable à la restitution.

Enfin, l'**article 18** fixe les modalités d'application de la loi dans les collectivités ultramarines régies par le principe de spécialité législative.

La loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 est d'application directe : aucune de ses dispositions ne suppose l'intervention d'un texte d'application.

*

La loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels est intégralement applicable.

22. Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France

Adoptée à l'initiative du député Sacha Houlié et issue des travaux de la délégation parlementaire au renseignement, **la loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France est destinée à mieux prévenir, détecter et réprimer les actions de puissances hostiles.**

L'article 1^{er} crée un répertoire numérique, tenu et rendu public par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), des représentants d'intérêts agissant pour le compte de mandants étrangers.

L'article 2 complète les missions de la HATVP sur le risque d'ingérence en matière de reconversion professionnelle et renforce le contrôle des reconversions des anciens ministres, des anciens membres d'autorités administratives indépendantes et des anciens élus locaux, en prévoyant que ce contrôle s'exerce sur cinq ans.

L'article 3 prévoit l'obligation pour les laboratoires d'idées et instituts de transmettre à la HATVP le montant des dons et versements étrangers qu'ils reçoivent.

L'article 4 prévoit la remise d'un rapport tous les deux ans au Parlement sur l'état des menaces qui pèsent sur la sécurité nationale, et notamment des menaces résultant d'ingérences étrangères. Ce rapport pourra faire l'objet d'un débat.

L'article 5 ouvre la possibilité d'un débat au Parlement sur les principales données statistiques relatives au contrôle par le Gouvernement des investissements étrangers en France.

L'article 6 étend la technique dite de l'algorithme aux cas d'ingérence étrangère afin de favoriser leur détection.

L'article 7 permet de procéder au gel des fonds et des ressources économiques des personnes se livrant à des actes d'ingérence.

L'article 8 procède à une aggravation des peines en cas d'ingérence étrangère.

*

Cette loi est partiellement applicable.

En effet, les décrets en Conseil d'État relatifs aux compétences de la HATVP en matière de contrôle et de publication des données relatives aux activités d'influence pour le compte de mandants étrangers ne sont pas encore parus.

À l'inverse, les dispositions permettant l'élaboration de nouveaux algorithmes ainsi que les dispositions pénales sont d'application directe.

*

La loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 *visant à prévenir les ingérences étrangères en France* **est partiellement applicable.**

**COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES**

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE.....	413
1. Le stock des lois suivies par la commission	413
2. L'état d'application des lois d'initiative sénatoriale	415
3. La publication des rapports du gouvernement	415
4. Les avis et rapports d'information publiés par la commission	417
B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES	419
1. Défense et forces armées.....	419
2. Affaires étrangères.....	420

A. BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

1. Le stock des lois suivies par la commission

À la date du 31 mars 2024, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suit également l'application de **la loi n° 2021- 1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales** et de **la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense.**

a) Les lois totalement applicables

La loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées est, depuis l'exercice précédent, totalement applicable, **d'autant que nous venons d'adopter la loi du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, qui devait permettre la mise en place rapide de ce nouvel organisme.**

La Commission ne s'est pas encore réunie mais en principe les membres de tous les collèges ont été identifiés. Leurs déclarations d'intérêt sont en cours d'examen afin que la première réunion puisse se tenir prochainement : il était temps !

La loi adoptée par les deux assemblées modifie ainsi la loi de 2021 en poursuivant un double objectif :

- clarifier le fait que la commission d'évaluation de l'APD ne remplit pas une mission à portée uniquement ou principalement budgétaire et financière, mais une mission d'évaluation de l'adéquation des projets aux objectifs fixés par la loi de 2021 ;

- placer la commission auprès du ministère de l'Europe et des affaires étrangères pour ce qui a trait à son fonctionnement. Le texte confère ainsi le secrétariat administratif de l'instance à la direction générale en charge du développement international du ministère et prévoit que les déclarations d'intérêt des experts sont transmises à son secrétariat général.

Pour mémoire, les décrets prévus par la loi qui ont été adoptés sont les suivants :

- Le décret n° 2021-1071 du 12 août 2021 portant modification du décret n° 2013-1154 créant un Conseil national du développement et de la solidarité internationale. Il précise la composition, l'organisation et les modalités de fonctionnement du Conseil national du développement et de la solidarité internationale (art 7 de la loi) ;

- Le décret du 30 décembre 2021, portant approbation des statuts de la société Expertise France ;

- Le décret n° 2022-571 du 19 avril 2022, définissant les catégories d'organisations de la société civile au profit desquelles l'État met en œuvre un dispositif dédié à des projets de développement en vue de l'octroi, le cas échéant, d'une subvention, prévu à l'article 2 de la loi ;

- Le décret n° 2022-787 du 6 mai 2022 relatif aux modalités de fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévu à l'article 12 Division III alinéa 8 de la loi.

b) Les lois partiellement applicables

Au 31 mars 2023, **la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense est partiellement applicable** (voir *Infra*), avec un taux d'application de 76 %.

Toutefois, certaines mesures d'application ont été promulguées postérieurement à cette date de référence.

Tout d'abord, le régime des réquisitions prévu à l'article 47 du chapitre III relatif à l'économie de défense, a été précisé par le décret du 1er octobre 2024.

Ensuite, au sein du chapitre IV relatif à la crédibilité stratégique (Articles 57 à 63), le décret du 16 avril 2025 a précisé les conditions exigées pour interdire, limiter ou encadrer le recours à des prestataires ou à la sous-traitance :

- Lorsque la protection contre tout acte de malveillance ou toute perte des matières nucléaires et des sources de rayonnements ionisants l'exige ;

- Lorsque la sûreté nucléaire des installations et des activités nucléaires intéressant la défense l'exige ;

- Lorsque la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion contre les actes malveillants ou hostiles et contre les atteintes au secret de la défense nationale l'exige.

En revanche, les mesures d'applications touchant au chapitre V relatif à la sécurité des systèmes d'information n'ont toujours pas été, à ce jour, prises.

Il s'agit des modalités d'application relatives :

- Aux critères d'appréciation du caractère significatif de la vulnérabilité obligeant les éditeurs de logiciels à notifier à l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information cette vulnérabilité ;

- A la compensation des surcoûts des prestations assurées à la demande de l'État à un fournisseur de système de résolution de noms de domaine, afin de bloquer le nom de domaine, lorsqu'il est constaté qu'une

menace susceptible de porter atteinte à la défense et à la sécurité nationale résulte de l'exploitation d'un nom de domaine à l'insu de son titulaire qui l'a enregistré de bonne foi, et que celui-ci n'y a pas procédé dans les temps impartis par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information.

- A la compensation des surcoûts des prestations assurées par les opérateurs de communications électroniques effectuées à la demande de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information.

Ces mesures d'application devaient être prises dès janvier 2024. On peut s'étonner du retard pris et de ses conséquences sur la sécurité de nos systèmes d'information stratégiques.

Enfin, concernant la Commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage prévue à l'article 54 de la loi. Ses membres ont été désignés. Elle s'est réunie le 13 mai dernier.

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

La loi du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement, prévue par la loi du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, est d'application directe.

La Commission ne s'est pas encore réunie mais en principe les membres de tous les collèges ont été identifiés. Leurs déclarations d'intérêt sont en cours d'examen afin que la première réunion puisse se tenir prochainement.

3. 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'a pas été destinataire du rapport de l'article 67 **de la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les**

années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense. Toutefois, un tableau de programmation des mesures d'application de la loi a été adressé au Sénat par Mme Claire Landais, secrétaire générale du gouvernement.

b) *La publication des rapports du Gouvernement demandés par le parlement*

La loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense qui a été promulguée lors de l'année parlementaire écoulée prévoit la présentation par le Gouvernement de différents rapports, à diverses échéances.

Dans le chapitre 2 du titre I, relatif aux dispositions relatives au contrôle parlementaire de l'exécution de la loi de programmation, plusieurs rapports au Parlement sont prévus :

- L'article 9 prévoit qu' *« avant le 1er janvier 2024, le Gouvernement remet aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat un bilan de l'exécution de la loi de programmation militaire pour la période 2019-2023 »*. Ce rapport a été déposé le 27 juin 2024.
- L'article 9 dispose qu' *« avant le 30 avril de chaque année, le Gouvernement remet aux commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense et des finances un rapport sur le bilan de l'exécution de la programmation militaire »*. Ce rapport n'a pas été déposé, mais l'échéance n'est pas arrivée à son terme. L'article précise le contenu attendu du rapport et prévoit que *« ce rapport fait l'objet d'une présentation au Parlement par le ministre de la défense et d'un débat au sein des commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées de la défense »*. Le rapport a été déposé le 22 mars 2024.
- L'article 10 prévoit qu' *« avant le 30 juin de chaque année, le Gouvernement transmet au Parlement un rapport sur les enjeux et les principales évolutions de la programmation budgétaire de la mission « Défense »*. Le rapport a été déposé le 2 septembre 2024.

D'autres rapports sont prévus par la loi de programmation militaire :

- L'article 5 de la loi prévoit le dépôt du rapport annuel du Gouvernement au Parlement portant sur les opérations extérieures et les missions intérieures de la France. Il a été déposé le 2 septembre 2024.
- L'article 53 de la loi prévoit le dépôt du bilan d'activité du comité ministériel de contrôle a posteriori couvrant la période du 1er janvier 2023 au 31 décembre 2023. Il a été déposé le 21 novembre 2024.

- Enfin, le point 4 du rapport annexé prévoit le dépôt du rapport annuel du Gouvernement au Parlement portant sur les exportations d'armement de la France pour 2024. Il a été déposé le 16 juillet 2024.

Concernant la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, son article 3 prévoit le dépôt d'un rapport annuel du Gouvernement au Parlement portant sur la politique de développement et de solidarité internationale de la France. Il a été déposé le 15 mai 2024.

4. Les avis et rapports d'information publiés par la commission

Au cours de la session 2023-2024, la commission a rendu **11 avis rapports ou avis budgétaires**.

Lors de cette période, la commission a adopté **15 rapports d'information**

9 rapports d'information sur ces grands thèmes ont été menés :

- « Pour rendre l'armée plus attractive : retenir, attirer, réunir », rapport d'information n° 288 (2024-2025), déposé le 29 janvier 2025, par Mmes Marie-Arlette Carlotti et Vivette Lopez ;
- « La situation et l'avenir du groupe ATOS », rapport d'information n° 568 (2023-2024), déposé le 30 avril 2024, par MM. Jérôme Darras, Thierry Meignen (en commun avec la commission des affaires économiques) ;
- « Renforcer la relation franco-turque afin d'agir conjointement pour la Paix », rapport d'information n° 257 (2024-2025), déposé le 22 janvier 2025, par M. Christian Cambon, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Olivier Cigolotti, Jean-Marc Vayssouze-Faure et Mme Nicole Duranton ;
- « L'Arabie saoudite : l'avenir à marche forcée », rapport d'information n° 102 (2024-2025), déposé le 30 octobre 2024, par Mmes Vivette Lopez, Gisèle Jourda et Evelyne Perrot ;
- « Voir l'Afrique dans tous ses États », rapport d'information n° 288 (2024-2025), déposé le 29 janvier 2025, par MM. Ronan Le Gleut, Patrice Joly, Mme Valérie Boyer, M. Jean-Luc Ruelle, Marie-Arlette Carlotti, MM. François Bonneau, Pascal Allizard, Alain Joyandet, Jean-Pierre Grand, Mme Michelle Gréaume, M. François Bonneau et M. Akli Mellouli ;
- « La nouvelle posture stratégique du Japon dans l'Indopacifique, quelles opportunités pour la France », rapport d'information n° 48 (2024-2025), déposé le 17 octobre 2024, par M. Cédric Perrin, Mme

Catherine Dumas, MM. Hugues Saury, Mickaël Vallet, Edouard Courtial et Ludovic Haye ;

- Mission d'information sur les grands enjeux internationaux, par MM. Cédric Perrin, Michelle Gréaume, Loïc Hervé, Didier Marie, et Thierry Meignen ;
- « Pourquoi l'avenir de l'Europe se joue en Ukraine », rapport d'information n° 254 (2023-2024), déposé le 17 janvier 2024, par MM. Cédric Perrin, Olivier Cigolotti, Ronan Le Gleut et Jean-Marc Vayzousse-Faure ;
- « Traverser la tempête : l'Égypte dans le Moyen-Orient post-7 octobre », rapport d'information n° 378 (2024-2025), déposé le 19 février 2025, par M. François Bonneau et Mme Gisèle Jourda.

La commission a en outre adopté :

4 propositions de résolution :

- Résolution visant à condamner l'offensive militaire de l'Azerbaïdjan au Haut-Karabagh et à prévenir toute autre tentative d'agression et de violation de l'intégrité territoriale de la République d'Arménie, appelant à des sanctions envers l'Azerbaïdjan et demandant la garantie du droit au retour des populations arméniennes au Haut-Karabagh ;
- Résolution européenne visant à permettre le financement par la Facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie ;
- Résolution européenne portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense ;
- Résolution de la commission des affaires européennes, sur la proposition de règlement relatif à l'établissement du programme pour l'industrie européenne de la défense (EDIP) et d'un cadre de mesures visant à assurer la disponibilité et la fourniture en temps utile des produits de défense.

2 avis sur des propositions de loi :

- Proposition de loi relative au financement des entreprises de l'industrie de défense française ;
- Proposition de loi visant à prévenir les ingérences étrangères en France.

Enfin, la délégation parlementaire au renseignement a adopté son rapport pour l'année 2023-2024 (rapport non encore publié).

B. APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES

1. Défense et forces armées

a) L'année parlementaire 2023-2024

Au 31 mars 2023, la loi n° 2023-703 du 1er août 2023 relative à la programmation militaire pour les années 2024 à 2030 et portant diverses dispositions intéressant la défense est partiellement applicable (voir Infra), avec un taux d'application de 76 %

Toutefois, certaines mesures d'application ont été promulguées postérieurement à cette date de référence.

Tout d'abord, le régime des réquisitions prévu à l'article 47 du chapitre III relatif à l'économie de défense, a été précisé par le décret du 1er octobre 2024.

Ensuite, au sein du chapitre IV relatif à la crédibilité stratégique (Articles 57 à 63), le décret du 16 avril 2025 a précisé les conditions exigées pour interdire, limiter ou encadrer le recours à des prestataires ou à la sous-traitance :

- Lorsque la protection contre tout acte de malveillance ou toute perte des matières nucléaires et des sources de rayonnements ionisants l'exige ;
- Lorsque la sûreté nucléaire des installations et des activités nucléaires intéressant la défense l'exige ;
- Lorsque la protection des installations nucléaires intéressant la dissuasion contre les actes malveillants ou hostiles et contre les atteintes au secret de la défense nationale l'exige.

En revanche, les mesures d'applications touchant au chapitre V relatif à la sécurité des systèmes d'information n'ont toujours pas été, à ce jour, prises.

Il s'agit des modalités d'application relatives :

- Aux critères d'appréciation du caractère significatif de la vulnérabilité obligeant les éditeurs de logiciels à notifier à l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information cette vulnérabilité ;
- A la compensation des surcoûts des prestations assurées à la demande de l'État à un fournisseur de système de résolution de noms de domaine, afin de bloquer le nom de domaine, lorsqu'il est constaté qu'une menace susceptible de porter atteinte à la défense et à la sécurité nationale résulte de l'exploitation d'un nom de domaine à l'insu de son titulaire qui l'a enregistré de bonne foi, et que celui-ci n'y a pas procédé dans les temps impartis par l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information.

- A la compensation des surcoûts des prestations assurées par les opérateurs de communications électroniques effectuées à la demande de l'autorité nationale de sécurité des systèmes d'information.

Ces mesures d'application devaient être prises dès janvier 2024. On peut s'étonner du retard pris et de ses conséquences sur la sécurité de nos systèmes d'information stratégiques.

Enfin, concernant la Commission parlementaire d'évaluation de la politique du Gouvernement d'exportation de matériels de guerre et de matériels assimilés, de transfert de produits liés à la défense ainsi que d'exportation et de transfert de biens à double usage prévue à l'article 54 de la loi. Ses membres ont été désignés. Elle s'est réunie le 13 mai dernier.

b) Les années parlementaires précédentes

La commission ne suit pas d'application réglementaire de lois promulguées précédemment dans ce secteur de compétence de la commission relatif à la défense et aux forces armées.

2. Affaires étrangères

a) L'année parlementaire 2023-2024

Au cours de la session 2023-2024, aucune loi nécessitant des mesures d'application n'a été promulguée dans ce secteur de compétence de la commission.

Au cours des années parlementaires précédentes **la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021 de programmation relative au développement solidaire et à la lutte contre les inégalités mondiales, relevant du secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées était déjà, au 31 mars 2023, totalement applicable.**

COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI	423
B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT	425

A. LA SITUATION STATISTIQUE ET LES MODALITÉS DE SUIVI

Entre le 1er octobre 2023 et le 30 septembre 2024, le Sénat a adopté 11 résolutions européennes, contre 18 l'année précédente. Cette baisse s'explique à la fois par le renouvellement sénatorial de septembre 2023 et la fin de mandature européenne du fait des élections au Parlement européen en juin 2024. La commission des affaires européennes a été saisie de 943 textes européens au titre de l'article 88-4, contre 1 077 au cours de la session précédente, et, parmi eux, en a examiné 328 (+ 15,9 % en un an), soit en procédure écrite, soit directement lors de ses réunions.

Sur ces 11 résolutions, 8 sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes (programme de travail de la Commission européenne pour 2024 ; cybersolidarité ; révision du pacte de stabilité et de croissance ; lutte contre la corruption ; nouvelles techniques génomiques (NTG) ; action européenne contre les pénuries de médicaments ; lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales ; résilience des sols) et 3 trouvent leur origine dans l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs (financement par la Facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie ; réexamen de la politique agricole commune (PAC), cette proposition résultant des réflexions du groupe de travail du Sénat sur la PAC ; reconnaissance de la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et renforcement du dispositif européen de protection civile). Ces 3 dernières propositions ont donné lieu à un rapport de la commission des affaires européennes.

En outre, 5 rapports d'information ont été adoptés par la commission des affaires européennes : impact du Sénat sur l'élaboration des textes européens ; lutte contre la corruption ; nouvelles techniques génomiques (NTG) ; Euro numérique ; rôle des Parlements nationaux dans l'Union européenne.

9 de ces résolutions ont également donné lieu parallèlement à un avis politique adressé à la Commission européenne. Sur ce point, au cours des dernières sessions, il faut constater la tendance accrue de la commission des affaires européennes à proposer sur un même sujet, à la fois une résolution européenne, pour s'adresser au Gouvernement dans ses négociations européennes au Conseil, et un avis politique à la rédaction similaire, pour tenter d'influencer directement la Commission européenne qui participe avec le Parlement européen et le Conseil à la négociation en trilogue qui finalise la procédure législative ordinaire, pour la sensibiliser plus rapidement sur des difficultés ou obtenir des éclaircissements ou des justifications de sa part.

Tous ont reçu une réponse de la part de la Commission. Toutefois, le respect du délai de trois mois que la Commission elle-même s'est fixé pour répondre aux avis politiques demeure faible même s'il s'améliore par rapport à la session précédente. En effet, parmi les réponses reçues, 4 ont été envoyées

dans le délai de trois mois. Le taux de réponse dans le délai de trois mois s'est ainsi établi au niveau de 44,4 % (contre 28,5 % en 2022-2023) ; 3 de ces réponses ont toutefois été transmises dans un délai supérieur à 5 mois.

Selon les chiffres de la Commission européenne, le Sénat figure parmi les assemblées parlementaires les plus actives de l'Union européenne (qui en compte trente-neuf) dans ce dialogue politique. Il figure très exactement au dixième rang de ces assemblées.

En ce qui concerne les avis motivés sur le respect du principe de subsidiarité, au 30 septembre 2023, le Sénat en avait adopté 44 depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. La commission des affaires européennes en a adopté 2 au cours de la session 2023-2024, respectivement relatifs à la proposition de directive sur la lutte contre les abus sexuels sur mineurs et au programme européen pour l'industrie de défense (EDIP).

La commission des affaires européennes souligne que, contrairement à ses engagements, la Commission européenne omet désormais très souvent de présenter une analyse d'impact pour accompagner ses nouvelles initiatives et démontrer que ces dernières respectent le principe de subsidiarité.

Enfin, il faut ajouter à ces constats une volonté croissante de la Commission européenne de présenter des règlements d'application directe en lieu et place de directives qui nécessitent une transposition dans le droit national des États membres. Cela, afin d'uniformiser, et non plus seulement d'harmoniser, la diversité des législations nationales, présentée désormais systématiquement par elle comme un obstacle au marché intérieur dans les exposés des motifs des projets de textes. Or, dans ces hypothèses, les parlements nationaux n'ont plus leur mot à dire, une fois le règlement devenu définitif.

B. LES SUITES DONNÉES AUX RÉSOLUTIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT

Sur l'année parlementaire écoulée, les positions exprimées par le Sénat dans ses résolutions européennes ont majoritairement été prises en compte (54,5 %) au cours des négociations et influent donc directement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés.

Ce taux de reprise est inférieur à celui de la session précédente (61,1 %), ce qui s'explique par la présentation, par la Commission européenne, d'options ayant suscité une franche opposition du Sénat sans possibilité de compromis ou de textes « doublonnant » des dispositifs déjà adoptés et dont la valeur ajoutée n'était pas évidente (ex : format et missions de l'organe d'éthique de l'Union européenne ; risque de complexification de l'architecture européenne de cyber sécurité avec l'adoption de la proposition de règlement « cybersolidarité »).

Simultanément, il faut constater qu'à la différence de la session 2022- 2023, au cours de laquelle la Commission européenne avait choisi, de manière inédite, d'ignorer l'intégralité des observations du Sénat sur deux dossiers majeurs (négociations en cours en vue de l'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, en particulier concernant la PESC, et règlement facilitant la lutte contre les abus sexuels sur mineurs en ligne), toutes les résolutions européennes présentées par le Sénat au cours de la session 2023-2024 ont été prises en compte, même très partiellement, dans les négociations européennes, ce qui est une évolution positive importante.

Six résolutions européennes ont été prises en compte en totalité ou en majorité au cours des négociations à Bruxelles et /ou dans le texte définitif (règlement ou directive). Il s'agit des résolutions portant sur :

- le programme de travail de la Commission européenne pour 2024¹ ;
- la réforme du pacte de stabilité et de croissance² ;
- le soutien à l'Arménie par le biais de la Facilité européenne pour la paix³ ;
- l'action de l'Union européenne contre les pénuries de médicaments⁴ ;
- les nouvelles techniques génomiques (NTG)⁵ ;

¹ Résolution européenne du Sénat n° 48 (2023-2024) du 12 janvier 2024 sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2024.

² Résolution européenne du Sénat n° 58 (2023-2024) du 28 janvier 2024 sur la réforme du pacte de stabilité et de croissance.

³ Résolution européenne du Sénat n° 130 (2023-2024) du 21 mai 2024 visant à permettre le financement par la facilité européenne pour la paix d'une mesure d'assistance au profit de l'Arménie.

⁴ Résolution européenne du Sénat n° 120 (2023-2024) du 10 mai 2024 sur l'action de l'Union européenne contre les pénuries de médicaments

⁵ Résolution européenne du Sénat n° 118 (2023-2024) du 26 avril 2024 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant les végétaux obtenus au moyen de certaines nouvelles techniques génomiques et les denrées alimentaires et aliments pour animaux qui en sont dérivés, et modifiant le règlement (UE) 2017/625 - COM(2023) 411 final.

la résilience des sols¹.

Cinq résolutions européennes adoptées par le Sénat ont été prises en compte partiellement ou très partiellement, en l'espèce celles relatives :

- au renforcement de la solidarité et des capacités en matière de cybersécurité² ;
- à la prévention et à la lutte contre la corruption³ ;
- à l'avenir de la PAC⁴ ;
- au retard de paiement dans les transactions commerciales⁵ ;
- à la reconnaissance des spécificités de l'engagement sapeur-pompier volontaire
- et au renforcement du dispositif européen de protection civile⁶.

Ce bilan globalement positif doit inciter la commission des affaires européennes à poursuivre son action et le Sénat à conforter sa stratégie d'influence européenne par tous moyens.

¹ Résolution européenne du Sénat n° 146 (2023-2024) du 5 juillet 2024 sur la proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la surveillance et à la résilience des sols (directive sur la surveillance des sols) - COM(2023) 416 final.

² Résolution européenne du Sénat n° 52 (2023-2024) du 19 janvier 2024 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant des mesures destinées à renforcer la solidarité et les capacités dans l'Union afin de détecter les menaces et incidents de cybersécurité, de s'y préparer et d'y réagir - COM(2023) 209 final.

³ Résolution européenne du Sénat n° 90 (2023-2024) du 18 mars 2024 relative à la prévention et à la lutte contre la corruption dans l'Union européenne.

⁴ Résolution européenne du Sénat n° 129 (2023-2024) du 17 mai 2024 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant les règlements (UE) 2021/2115 et (UE) 2021/2116 en ce qui concerne les normes relatives aux bonnes conditions agricoles et environnementales, les programmes pour le climat, l'environnement et le bien-être animal, la modification des plans stratégiques relevant de la PAC, le réexamen des plans stratégiques relevant de la PAC et les exemptions des contrôles et des sanctions - COM(2024) 139 final.

⁵ Résolution européenne du Sénat n° 121 (2023-2024) du 14 mai 2024 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la lutte contre le retard de paiement dans les transactions commerciales - COM(2023) 533 final.

⁶ Résolution européenne du Sénat n° 147 (2023-2024) du 26 juillet 2024 visant à reconnaître la spécificité de l'engagement des sapeurs-pompiers volontaires et à renforcer le dispositif européen de protection civile.

**COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LE PROJET DE LOI
VISANT À SÉCURISER ET À RÉGULER L'ESPACE NUMÉRIQUE**

A. MESURES D'APPLICATION PARUES	429
B. MESURES EN ATTENTE D'APPLICATION	433

A. MESURES D'APPLICATION PARUES

Selon les informations transmises par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), sur les 64 articles de la loi n° 2024-449, 40 mesures réglementaires d'application sont nécessaires pour la rendre pleinement applicable.

Or, à ce stade, seules 7 mesures sont devenues applicables grâce à l'adoption de leur décret d'application, soit un taux d'application pour l'heure très limité de 17,5 % seulement. 33 mesures d'application doivent encore être adoptées.

Seules six mesures ont vu à ce stade leurs décrets d'application publiés

Le tableau ci-dessous récapitule les 7 mesures qui ont été rendues applicables par l'adoption de leur décret d'application.

Articles	Objet	Décret d'application
Article 2, I	Conditions d'assermentation des agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique afin de constater par procès-verbal qu'un service de communication au public en ligne ou un service de plateforme de partage de vidéos permettant l'accès à des contenus pornographiques ne met pas en œuvre un système de vérification de l'âge conforme aux exigences techniques minimales du référentiel mentionné à l'article 10 ou permet à des mineurs d'avoir accès à un contenu pornographique en violation de l'article 227-24 du code pénal.	Décret n° 2024-1181 du 16 décembre 2024 relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'Autorité de régulation de la Communication audiovisuelle et numérique et portant application des articles 6-8, 10-1 et 11 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004

Article 2, I	Conditions d'application de l'article 10-1 de la loi n° 2004-575 selon lequel, lorsqu'une personne dont l'activité est de fournir un service de communication au public en ligne sous sa responsabilité éditoriale ou de fournir un service de plateforme de partage de vidéos permet à des mineurs d'avoir accès à un contenu pornographique en violation de l'article 227- 24 du code pénal, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique lui fait part de ses observations motivées par une lettre, remise par tout moyen propre à en établir la date de réception	Décret n° 2024-1181 du 16 décembre 2024 relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'Autorité de régulation de la Communication audiovisuelle et numérique et portant application des articles 6-8, 10-1 et 11 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004
Article 3	Modalités d'application de l'article 6-8 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 selon lequel en cas d'inexécution de la mise en demeure prévue au II de l'article 6-7 de la même loi, l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique peut demander aux boutiques d'applications logicielles d'empêcher le téléchargement de l'application logicielle en cause	Décret n° 2024-1181 du 16 décembre 2024 relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et portant application des articles 6-8, 10-1 et 11 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004
Article 14, II	Modalités d'application de l'article 11 de la loi n° 2004-575 selon lequel l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique peut mettre en demeure les personnes dont l'activité est d'éditer un service de communication au public en ligne mentionnées au I de l'article 1 ^{er} de la même loi et les fournisseurs de services d'hébergement définis au 2 du I de l'article 6 de retirer les contenus ou	Décret n° 2024-1181 du 16 décembre 2024 relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'Autorité de régulation de la communication audiovisuelle et numérique et portant application des articles 6-8, 10-1 et 11 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004

	de faire cesser la diffusion des contenus qui contreviennent aux dispositions prises sur le fondement de l'article 215 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne portant sur l'interdiction de diffusion de contenus provenant des personnes visées par les sanctions	
Article 38	Relations entre l'ARCEP et la CNIL sur la protection des données personnelles	Décret n° 2025-387 du 28 avril 2025 précisant les modalités de coopération entre l'ARCEP et la CNIL dans le cadre de certaines procédures en application de l'article 38 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique
Article 41, VII	Liste des acteurs des compétitions ou manifestations sportives soumises aux interdictions mentionnées aux 1°, 2°, 3° du VII de l'article 41 de la loi que les fédérations délégataires au sens de l'article L. 131- 14 du code du sport édictent, le cas échéant en coordination avec les ligues professionnelles qu'elles ont créées	Décret n° 2024-1066 du 25 novembre 2024 fixant la liste des acteurs des compétitions ou manifestations sportives soumis aux interdictions relatives aux jeux à objets numériques monétisables
Article 51,5°	Modalités d'application de l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 sur les pouvoirs d'enquête, de perquisition et d'exécution ainsi que les demandes d'information de l'ARCOM Voies de recours contre les mesures prononcées en application du V et du VI de l'article 9-1 de la même loi	Décret n° 2024-1255 du 30 décembre 2024 portant application de l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique

Le décret n° 2024-1181 du 16 décembre 2024 relatif à la procédure d'habilitation des agents de l'ARCOM et portant application des articles 6-8, 10-1 et 11 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 fixe en premier lieu les

modalités de recherche et de constatation des manquements prévus par la loi. À cette fin, il détermine les conditions d'habilitation et d'assermentation des agents de l'ARCOM. Il précise également les conditions dans lesquelles l'Autorité peut mettre en demeure et demander le blocage et le déréférencement de services de communication au public en ligne et de services de partage de vidéo permettant à des mineurs d'avoir accès à des contenus pornographiques. Il détermine aussi les modalités de mise en demeure, de blocage et de déréférencement de services de communication au public en ligne et d'hébergement contrevenant à l'interdiction de diffusion de contenus provenant de personnes visées par des sanctions européennes. Enfin, le décret précise les modalités selon lesquelles l'ARCOM peut demander aux boutiques d'applications logicielles d'empêcher le téléchargement d'applications éditées par des services de communication au public en ligne ou fournies par des services de plateforme de partage de vidéos qui permettent l'accès de mineurs à des contenus pornographiques au moyen d'une application logicielle ou éditent des applications qui reprennent ces contenus.

Le décret n° 2025-387 du 28 avril 2025 précisant les modalités de coopération entre l'ARCEP et la CNIL dans le cadre de certaines procédures en application de l'article 38 de la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique précise les conditions dans lesquelles l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) saisit et consulte la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) sur les questions liées à la protection des données à caractère personnel dans le cadre de l'instruction des demandes et réclamations formulées en application du chapitre III du règlement(UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022 portant sur la gouvernance européenne des données.

Le décret n° 2024-1066 du 25 novembre 2024 fixant la liste des acteurs des compétitions ou manifestations sportives soumis aux interdictions relatives aux jeux à objets numériques monétisables détermine la liste de ces acteurs à l'encontre desquels les fédérations délégataires édictent des règles ayant pour objet l'interdiction de réaliser des jeux ou de toute autre forme de participation aux jeux à objets numériques monétisables.

Le décret n° 2024-1255 du 30 décembre 2024 portant application de l'article 9-1 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 pour la confiance dans l'économie numérique, enfin, précise les modalités d'application des pouvoirs d'enquête et d'exécution de l'ARCOM au titre du règlement sur les services numériques.

Ces différents décrets précisant pour l'essentiel les pouvoirs d'autorités administratives indépendantes (AAI), les règles de procédure qui leur sont applicables ou bien des modalités de coopération entre plusieurs AAI, ils ne soulèvent pas de difficultés particulières. Les décrets d'application

les plus sensibles et potentiellement problématiques de la loi SREN demeurent à adopter.

B. MESURES EN ATTENTE D'APPLICATION

La plupart des mesures devant encore faire l'objet de décrets d'application devraient voir ces derniers publiés rapidement, mais plusieurs sujets sensibles demeurent en suspens

33 mesures prévues par la loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 **sont encore en attente de leur décret d'application** pour pouvoir être appliquées.

Si la plupart de ces textes d'application ont déjà été rédigés et font actuellement l'objet d'un examen par différentes instances ou par le Conseil d'État, **quatre mesures ont pris un retard conséquent**, voire font l'objet **d'interrogations sur leur opportunité**, comme **le décret d'application prévu à l'article 26** ou **celui prévu à l'article 48**, ainsi qu'il est précisé *infra*.

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application des articles 4 et 5 de la loi qui prévoient le retrait des contenus d'images ou de représentations de mineurs présentant un caractère pornographique ou d'images de tortures ou d'actes de barbarie. Le projet de décret a été examiné par l'ARCOM, par le Conseil supérieur des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel (CSTACAA) et devait être examiné par le Conseil d'État au début de l'année 2025. **Sa publication devrait donc être imminente.**

Un décret simple doit être pris en application de l'article 12 de la loi pour prévoir le contenu et les modalités de présentation du message avertissant l'utilisateur du caractère illégal des comportements représentés dans des contenus à caractère pornographique, simulant la commission d'un crime ou d'un délit. **Selon le SGG, le projet de décret a été finalisé et transmis à l'ARCOM pour avis en novembre 2024. Sa publication devrait donc intervenir rapidement.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 23 pour fixer les conditions d'admission et de fonctionnement ainsi que l'autorité de gestion de la réserve citoyenne du numérique, ayant pour objet de concourir à la transmission des valeurs de la République, au respect de l'ordre public, à la lutte contre la haine dans l'espace numérique et à des missions d'éducation, d'inclusion et d'amélioration de l'information en ligne. Ce décret est encore en cours de rédaction et des concertations sont en cours pour désigner l'autorité de gestion de la réserve citoyenne du numérique. Le ministère délégué à l'IA et au numérique hésite entre confier ce rôle à la direction générale des entreprises (DGE), rattachée au ministère de l'économie, ou à la délégation interministérielle à la lutte contre le racisme, l'antisémitisme et la haine anti-LGBT (Dilcrah), placée sous l'autorité du

Premier ministre. **La publication de ce décret devrait par conséquent prendre du retard.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 24 de la loi pour fixer les modalités d'application de l'article 12 de la loi n° 2004-575 du 21 juin 2004 notamment la désignation de l'autorité administrative compétente ainsi que le contenu et les modalités de présentation des messages d'avertissement mentionnés aux I et II de l'article 24 de la loi n° 2004-575. Selon le SGG, le décret est en cours de rédaction et des discussions sont toujours en cours pour avoir une liste complète des autorités administratives chargées de recevoir les signalements à désigner. **Là aussi, la publication devrait donc prendre du retard.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 26 pour définir les modalités d'application du II de l'article L. 442-12 du code du commerce selon lequel un fournisseur de services d'informatique en nuage ne peut octroyer un avoir d'informatique en nuage à une personne exerçant des activités de production, de distribution ou de services que pour une durée limitée.

Selon le Gouvernement, cette mesure pourrait être défavorable aux entités françaises (ou à celles qui souhaiteraient s'installer sur le territoire national) et non à celles installées dans les autres États membres de l'Union européenne. Un approfondissement de la réflexion juridique et économique est donc en cours avant de rédiger le décret. La publication de ce dernier interviendra donc – si elle intervient – avec un retard important.

Un décret simple doit être pris en application de l'article 29 pour prévoir de quelle façon l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (ARCEP) précise les règles et les modalités de mise en œuvre des exigences essentielles mentionnées au II de l'article 28 de la loi auxquelles les services des fournisseurs de services d'informatique en nuage doivent se conformer. **La saisine de l'ARCEP a été réalisée à la fin du mois de novembre 2024. La publication du décret devrait donc intervenir prochainement.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 31, lequel porte sur le marché de l'informatique en nuage. Le décret doit arrêter la liste des groupements d'intérêt public comprenant des administrations ou des opérateurs qui, lorsqu'ils ont recours à un service d'informatique en nuage fourni par un prestataire privé pour la mise en œuvre de systèmes ou d'applications informatiques, sont soumis au respect de l'article 31 de la loi.

Il doit également fixer les modalités d'application de l'article 31 de la loi sur la protection des données stratégiques et sensibles sur le marché de l'informatique en nuage, notamment les critères de sécurité et de protection, y compris en termes de détention du capital, des données sensibles au sens du I de l'article 31 de la loi.

Le projet de texte a été rédigé et il a été notifié à la Commission européenne le 24 janvier 2025. Il liste les opérateurs de l'État qui devront stocker leurs données sensibles sur des services répondant au référentiel SecNumCloud, règles auxquelles seront également soumises les administrations quand le décret sera publié. Il prévoit en outre que si les offres disponibles en France sont trop chères ou ne conviennent pas aux missions des administrations, alors elles pourront demander une dérogation renouvelable d'un an maximum pour continuer d'utiliser une offre de cloud non souveraine. Le projet de décret liste également les conditions de dérogation à ces règles de stockage des données sensibles quand aucune offre « acceptable » n'est disponible en France. Ces dérogations seront accordées par les ministres responsables du projet et devront être validées par Matignon.

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 32 de la loi, lequel porte sur les rôles et responsabilités de l'hébergeur et des personnes physiques ou morales pour le compte desquelles les données de santé à caractère personnel sont conservées. Ce décret doit préciser la nature des prestations d'hébergement mentionnées aux II et III de l'article L. 1111-8 du code de la santé publique. Le texte est en cours de rédaction et doit entrer en vigueur à une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure au 1^{er} juillet 2025. **La publication de ce décret devrait donc intervenir rapidement et en tout état de cause avant cette date.**

Un décret simple doit être pris en application de l'article 33 de la loi. Il doit définir le contenu, les modalités d'application et les délais de mise en œuvre de l'obligation mentionnée au II dudit article en vertu de laquelle les fournisseurs de services d'informatique en nuage publient des informations sur l'empreinte environnementale de leurs services, notamment en matière d'empreinte carbone, de consommation d'eau et de consommation d'énergie. Les travaux sont en cours avec l'ADEME et les fournisseurs concernés. **Ce décret devrait donc être publié rapidement.**

Des décrets en Conseil d'État doivent être pris en application des articles 40 et 41 de la loi portant sur les jeux à objets numériques monétisables. Les mesures relevant de la compétence de la direction du budget seront appliquées en un seul paquet ; certaines nécessitent une notification à la Commission européenne, d'autres, des consultations obligatoires dont des consultations des élus locaux et de la filière des jeux et des jeux vidéo et de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ANJ). Les consultations ont été lancées en début d'année. **La saisine du Conseil d'État a dû intervenir récemment ou devrait intervenir très prochainement, et il est probable que la publication de ces textes intervienne au second semestre 2025.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 42 pour permettre au Pôle d'expertise de la régulation numérique (PEReN) de collecter des données sur les plateformes afin d'identifier leurs risques et à des fins de recherche, comme le prévoit le règlement sur les services numériques (DSA). Le projet de texte a fait l'objet d'un avis de la

CNIL en septembre 2024 et a été notifié à la Commission européenne le 30 avril 2025. **Ce texte devait être ensuite examiné par le Conseil d'État et sa publication devrait donc intervenir au second semestre 2025.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 43 de la loi, sur la question des données d'activité de location de tourisme. Le texte a été finalisé, la CNEN et la CNIL devaient être saisis et une notification à la Commission européenne être effectuée. **Sa publication interviendra rapidement à l'issue, vraisemblablement, là encore, au second semestre 2025.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 45 de la loi pour déterminer les modalités d'application de l'article L. 115-1 du code de justice administrative sur le contrôle des opérations de traitement de données à caractère personnel effectuées par les juridictions administratives dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. **Le Conseil d'État ayant été saisi en janvier 2025, la publication de ce texte devrait intervenir prochainement.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 46 pour déterminer les modalités d'application de l'article L. 453-1 du code de l'organisation judiciaire sur le contrôle des opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées par les juridictions judiciaires et leur ministère public dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. Il doit également fixer les modalités d'application de l'article L. 453-2 du code de l'organisation judiciaire sur les recours formés par toute personne physique ou morale contre une décision de l'autorité de contrôle des opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées par les juridictions judiciaires et leur ministère public dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle, qui lui fait grief. **La CNIL devait être consultée sur ce projet de décret puis le Conseil d'État saisi pour une publication vraisemblablement au second semestre 2025.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 47 de la loi pour fixer les modalités d'application de l'article L. 111-18 du code des juridictions financières sur le contrôle des opérations de traitement des données à caractère personnel effectuées par les juridictions financières dans l'exercice de leur fonction juridictionnelle. **Là aussi, la CNIL devait être consultée sur ce projet de décret puis le Conseil d'État saisi pour une publication à brève échéance.**

Un décret simple doit être pris en application de l'article 48 pour fixer le seuil de nombre de connexions du territoire français à compter duquel toute plateforme en ligne, qu'elle soit ou non établie sur le territoire français, met en œuvre des procédures et des moyens humains et technologiques proportionnés permettant, lorsqu'elle a une activité de stockage de contenus, de conserver temporairement les contenus qui lui ont été signalés comme contraires aux dispositions mentionnées au A du IV de l'article 6 de la loi n° 2004-575 et qu'elle a retirés ou rendus inaccessibles, aux fins de les mettre

à la disposition de l'autorité judiciaire pour les besoins de la recherche, de la constatation et de la poursuite des infractions pénales. **Selon le SGG, ce décret n'a toujours pas été rédigé et faisait encore l'objet d'arbitrages interministériels. Sa publication prendra donc un retard important.**

Un décret simple doit être pris en application de l'article 51 de la loi pour dresser la liste des services de l'État membres du réseau national de coordination de la régulation des services numériques. **Selon le SGG, ce décret est en cours de finalisation et devrait pouvoir être publié prochainement.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 57 de la loi pour doit déterminer les modalités de la procédure d'enregistrement au registre, administré par la CNIL et mentionné à l'article 124-1 de la loi n° 78-17, formée par les personnes qui remplissent les conditions fixées à l'article 18 du règlement (UE) 2022/868 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2022. **Là aussi, la CNIL devait être consultée sur ce projet de décret puis le Conseil d'État saisi pour une publication au second semestre 2025.**

Un décret en Conseil d'État doit être pris en application de l'article 59 de la loi pour fixer la procédure selon laquelle les engagements par les fournisseurs de plateformes en ligne et de nature à garantir la conformité du service avec les obligations prévues à l'article 124-5 de la loi n° 78-17 sont proposés au président de la CNIL, puis acceptés ou rendus contraignants par celui-ci. Il doit également déterminer les modalités selon lesquelles lorsque la formation restreinte de la CNIL a été saisie et que le manquement est susceptible d'engendrer un risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques, son président peut également adopter, après une procédure contradictoire, une injonction à caractère provisoire. **La saisine du Conseil d'État devait intervenir en janvier 2025, si bien que le texte devrait être publié rapidement.**

**COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI PORTANT
DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION
EUROPÉENNE EN MATIÈRE D'ÉCONOMIE, DE FINANCES, DE
TRANSITION ÉCOLOGIQUE, DE DROIT PÉNAL, DE DROIT SOCIAL
ET EN MATIÈRE AGRICOLE**

A. UN FORT TAUX D'APPLICATION SAUF POUR LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE.....	441
B. UN VOLET FINANCIER GLOBALEMENT APPLICABLE	441
C. DES DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL ET DE PROCÉDURE PÉNALE APPLICABLES	444
D. DES MESURES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES DANS LES SOCIÉTÉS DONT L'APPLICABILITÉ RESTE EN ATTENTE	445
E. LES VOLETS ÉNERGIE, CONSOMMATION, NUMÉRIQUE ET AGRICULTURE D'UNE APPLICABILITÉ VARIABLE	445
F. MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES (MACF) : UN CADRE TRANSITOIRE PLEINEMENT APPLICABLE, QUI A MIS EN LUMIÈRE LES NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS DU DISPOSITIF	447

A. UN FORT TAUX D'APPLICATION SAUF POUR LES DISPOSITIONS EN MATIÈRE DE TRANSITION ÉCOLOGIQUE

23 mesures d'application sont attendues dont 6 avec une entrée en vigueur différée.

12 mesures ont déjà été prises, ce qui donne un taux d'application de 70 % (hors mesures différées). Sur les 5 mesures d'application non prises, 4 portent sur des articles du Titre II relevant de la thématique de la transition écologique.

Enfin, 4 articles du Titre I^{er} autorisaient le Gouvernement à prendre, dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, des mesures par ordonnances. Ces 4 ordonnances ont été prises :

- ordonnance n° 2024-934 du 15/10/2024 publiée au JO du 16/10/2024 portant transposition de la directive (UE) 2022/2381 du Parlement européen et du Conseil du 23 novembre 2022 relative à un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les administrateurs des sociétés cotées et à des mesures connexes. Le projet de loi de ratification a été déposé le mercredi 8 janvier 2025 ;

- ordonnance n° 2024-936 du 15/10/2024 publiée au JO du 17/10/2024 relative aux marchés de crypto-actifs. Le projet de loi de ratification a été déposé le mercredi 8 janvier 2025 ;

- ordonnance n° 2024-937 du 15/10/2024 publiée au JO du 17/10/2024 relative au renforcement des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en matière de transfert de crypto-actifs. Le projet de loi de ratification a été déposé le mercredi 8 janvier 2025 ;

- ordonnance n° 2024-978 du 06/11/2024 publiée au JO du 07/11/2024 modifiant la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux. Le projet de loi de ratification a été déposé le mercredi 15 janvier 2025.

B. UN VOLET FINANCIER GLOBALEMENT APPLICABLE¹

Le chapitre III de la loi du 22 avril 2024 comporte diverses dispositions relatives au droit bancaire, monétaire et financier. L'article 6 prévoyait la prise de deux ordonnances concernant les crypto-actifs, tandis que les articles 7 à 12, concernant respectivement certaines déclarations au registre du commerce et des sociétés, l'encadrement des établissements de crédit outre-mer, le système de garantie des dépôts, le régime d'exemption en

¹ Suivi par la commission des finances

matière d'exigences minimales en fonds propres, l'audition par le Parlement du président du directoire du Fonds de garantie des dépôts et de résolution, et enfin la mise en œuvre du règlement relatif aux paiements transfrontaliers et l'octroi de pouvoir d'enquêtes à certains fonctionnaires pour l'application du règlement relatif aux subventions étrangères faussant le marché intérieur, ne prévoyaient aucune mesure d'application.

Les deux ordonnances prévues par l'article 6 visaient, pour la première, à transposer les dispositions d'une directive du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme¹ dans leur rédaction résultant de l'article 38 du règlement dit « TFR » du 31 mai 2023² et y adapter le droit interne et, pour la seconde, à adapter le droit interne à l'entrée en vigueur du règlement dit « MiCA »³. Chacune de ces ordonnances devait définir les compétences de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers pour l'application des règlements visés.

Chacune de ces ordonnances a été prise le 15 octobre 2024, soit moins de six mois après le délai limite fixé par la loi « DDADUE », alors même que l'habilitation initiale demandée par le Gouvernement, qui ne portait que sur le règlement « TFR », prévoyait un délai de neuf mois, diminué par le Sénat dans un esprit de coordination avec la durée prévue pour l'adoption de l'ordonnance transposant le règlement « MiCA », qui avait alors déjà pris un retard important. Il y a lieu de se féliciter du respect de cette initiative parlementaire.

L'ordonnance n° 2024-936 du 15 octobre 2024 relative aux marchés de crypto-actifs crée notamment un régime juridique à part entière relatif aux actifs numériques permettant de clarifier la nature juridique des actifs numériques ainsi que leur régime de transfert de propriété. Elle a adapté le régime national de prestataires de services sur crypto-actifs, qui s'éteindra le 1^{er} juillet 2026, et réparti les compétences de l'ACPR et de l'AMF en termes d'agrément et de supervision. Elle a introduit dans le code monétaire et financier la catégorie des actifs numériques, lesquels se définissent comme des **biens incorporels négociables et dont le transfert résulte de l'inscription au bénéfice de l'acquéreur dans la DLT** (c'est-à-dire *distributed ledger technology*, traduit en français par « technologie des registres distribués »)⁴. Certaines des

¹ Directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) n° 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission.

² Règlement (UE) 2023/1113 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les informations accompagnant les transferts de fonds et de certains crypto-actifs, et modifiant la directive (UE) 2015/849.

³ Règlement (UE) 2023/1114 du Parlement européen et du Conseil du 31 mai 2023 sur les marchés de crypto-actifs, et modifiant les règlements (UE) n° 1093/2010 et (UE) n° 1095/2010 et les directives 2013/36/UE et (UE) 2019/1937

⁴ Article L. 226-2 du code monétaire et financier.

dispositions de l'ordonnance initiale ayant été disjointes par le Conseil d'État en raison de l'absence de lien suffisamment étroit avec l'objet de l'habilitation prévue au II de l'article 6 de la loi « DDADUE » du 22 avril 2024¹, sur le fondement duquel l'ordonnance du 15 octobre 2024 précitée a été adoptée, elles ont été introduites par une loi « DDADUE » ultérieure².

L'ordonnance n° 2024-93 du 15 octobre 2024 relative au renforcement des obligations de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme en matière de transfert de crypto-actifs vise, pour l'essentiel, à adapter la terminologie du code monétaire et financier au régime issu du règlement « MiCA » en ce qui concerne les obligations en matière de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme des prestataires de services sur crypto-actifs, lesquelles sont prévues par le règlement « TFR ». Certaines obligations nouvelles sont cependant introduites, dont des mesures de vigilance adaptées aux spécificités des transferts de crypto-actifs exécutés vers ou depuis un portefeuille auto-hébergé, ou encore l'application aux relations de correspondance entre un prestataire de crypto-actifs établi et enregistré dans l'Union européenne et un organisme financier établi dans une juridiction tierce des mesures d'atténuation des risques de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme semblables à celles prévues pour les relations de correspondance bancaire classique.

Les dispositions de ces deux ordonnances sont entrées en application à compter du 30 décembre 2024, sauf pour les dispositions de l'ordonnance relative aux marchés de crypto-actifs portant sur les jetons de monnaie électronique et les jetons se référant à un ou des actifs, qui sont entrées en application dès le lendemain de sa publication. Les dispositions de l'ordonnance mettant définitivement un terme au régime national PSAN (prestataire de service sur actif numérique) entreront également en application à partir du 1^{er} juillet 2026, à l'issue de la période transitoire prévue pour les PSAN déjà autorisés avant la date d'entrée en vigueur du règlement « MiCA ».

L'article 13, seul article du chapitre IV, relatif à l'assistance internationale au recouvrement, ne prévoit aucune mesure d'application.

¹ Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole.

² Loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européen en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes.

C. DES DISPOSITIONS DE DROIT PÉNAL ET DE PROCÉDURE PÉNALE APPLICABLES¹

La loi du 22 avril 2024 procédait, sur des plans d'inégale importance, à des modifications de la procédure pénale et du droit pénal internes.

Elle visait tout d'abord à transposer la directive 2023/977 du 10 mai 2023 relative à l'échange d'informations entre les services répressifs des États membres qui, elle-même, tendait à fluidifier les échanges d'informations entre lesdits services et à garantir la bonne transmission à Europol des informations ainsi échangées qui entreraient dans son domaine de compétences. Ces dispositions, intégrées à la section 6 du chapitre II du titre X du livre IV du code de procédure pénale, n'appelaient qu'un texte d'application - en l'espèce, un arrêté conjoint du ministre de la justice, du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget, désignant les points de contact chargés de transmettre directement les demandes d'informations sollicitées par les services ou unités des autres États membres, ainsi que les services habilités à s'adresser directement aux autorités des mêmes États membres.

Cet arrêté a été pris au début de l'année 2025 (arrêté du 30 janvier 2025 désignant le point de contact unique mentionné par l'article 695-9-31-1 du code de procédure pénale ainsi que les services d'enquête compétents pour échanger des informations avec d'autres services des États membres de l'Union européenne et abrogeant divers arrêtés).

Les **coordinations** en partie réglementaire du code de procédure pénale rendues nécessaires par ces évolutions législatives **ont été opérées** par le décret n° 2025-84 du 30 janvier 2025 relatif à l'échange d'informations entre les services d'enquête français et ceux des États membres de l'Union européenne.

La loi précitée venait ensuite fluidifier les échanges d'information entre services des États membres en matière de terrorisme : les dispositions correspondantes étaient d'application directe.

Étaient également **d'application directe**, celles des dispositions de la loi venant modifier le régime français de la garde à vue afin d'assurer (à la suite d'une mise en demeure adressée au Gouvernement par la Commission européenne) sa pleine conformité avec la directive 2013/48/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales et des procédures relatives au mandat d'arrêt européen, au droit d'informer un tiers dès la privation de liberté et au droit des personnes privées de liberté de communiquer avec des tiers et avec les autorités consulaires (dite « directive C »).

¹ Suivies par la commission des lois

D. DES MESURES EN FAVEUR DE L'ÉGALITÉ HOMMES-FEMMES DANS LES SOCIÉTÉS DONT L'APPLICABILITÉ RESTE EN ATTENTE¹

Il convient de noter que l'**ordonnance n° 2024-934 du 15 octobre 2024** précitée, qui prévoit de nouvelles obligations visant un meilleur équilibre entre les femmes et les hommes parmi les organes de directions de différentes sociétés cotées, comporte plusieurs lacunes par rapport à la loi d'habilitation, puisqu'elle :

- n'inclut pas les établissements publics et les groupements d'intérêt public dans le champ des nouvelles dispositions ;

- ne procède pas à la désignation du ou des organismes chargés de suivre, d'analyser et de soutenir l'équilibre entre les femmes et les hommes dans la composition des conseils d'administration et de surveillance des sociétés commerciales ;

- ne prévoit pas les mesures prévues d'extension ou d'adaptation au territoire des îles de Wallis et Futuna.

L'exposé des motifs de l'ordonnance ne permet pas de s'assurer que d'éventuelles mesures auraient été prises par ailleurs afin de parvenir à l'un ou l'autre de ces objectifs. Par ailleurs, l'ordonnance renvoie elle-même à plusieurs décrets qui devront entrer en vigueur avant le 1^{er} janvier 2027 date de l'entrée en vigueur des dispositions de l'ordonnance modifiant le code de commerce.

E. LES VOLETS ÉNERGIE, CONSOMMATION, NUMÉRIQUE ET AGRICULTURE D'UNE APPLICABILITÉ VARIABLE

9 articles de la loi n° 2023-364 du 22 avril 2024, dite « Ddadue »² modifient le droit applicable aux secteurs de l'énergie, de la consommation, du numérique et de l'agriculture.

De nature très diverse, ces articles ont permis de mieux intégrer, au cadre national, le règlement du 13 septembre 2023 sur le déploiement des infrastructures de recharge pour carburants alternatifs, s'agissant du secteur de l'énergie, et le règlement du 10 mai 2023 sur la sécurité générale des produits, concernant le secteur de la consommation. Ils ont aussi autorisé l'actualisation par ordonnance de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023, dite « Influenceurs », afin de tenir compte des dernières évolutions du droit européen. Enfin, ils ont procédé à une réforme importante de l'organisation des chambres d'agriculture.

¹ Suivies par la commission des lois

² Suivis par la commission des affaires économiques.

Au 1^{er} avril 2025, 7 articles ont trouvé une application. Parmi ces articles, 6 sont d'application directe (articles 1, 2, 22, 23, 38 et 39). De plus, 1 article a nécessité la publication d'une ordonnance (article 3).

Cependant, 1 décret d'application (article 40) et 1 rapport d'évaluation (article 41) sont encore attendus.

Si les rapporteurs se félicitent de la publication de l'ordonnance sur l'influence commerciale, ils appellent le Gouvernement à mettre rapidement et pleinement en œuvre le décret prévu pour les chambres d'agriculture.

a) Les articles d'application directe

6 articles sont d'application directe.

Ils concernent :

- La modification des obligations des exploitants d'infrastructures de recharge en carburants alternatifs et des sanctions et contrôles applicables (article 1^{er}) ;
- L'adaptation du code de la consommation au règlement précité sur la sécurité générale des produits (article 2) ;
- L'abrogation du dispositif d'interruptibilité (article 22) ;
- La modification des modalités de calcul des émissions de dioxyde de carbone permettant de qualifier l'hydrogène de renouvelable ou bas-carbone (article 23) ;
- La délégation de signature de l'État aux régions pour les décisions relatives aux financements de l'État, dans le cadre des opérations du Fonds européen agricole pour le développement rural (Feader) relevant de la programmation 2014-2022 (article 38) ;
- La possibilité pour les établissements de l'élevage de recevoir des missions relatives à la délivrance et la gestion des matériels, procédés et documents d'identification et de circulation des animaux, ainsi qu'à la collecte des données relatives à l'identification et à la traçabilité des animaux (article 39).

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

L'**article 3** prévoit une habilitation à légiférer par ordonnance, autorisant le Gouvernement à adapter la loi susmentionnée sur l'influence commerciale à plusieurs règlements et directives européens.

Sur ce fondement a été prise l'ordonnance n° 2024-978 du 6 novembre 2024 modifiant la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023 visant à encadrer l'influence commerciale et à lutter contre les dérives des influenceurs sur les réseaux sociaux.

Les dispositions de cette ordonnance sont présentées dans le cadre de l'analyse de l'application de la loi n° 2023-451 du 9 juin 2023.

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

L'**article 40**, d'application différée, fait référence à un décret pour la détermination des nouvelles missions des chambres d'agriculture, prévues à l'article L. 212-8-1 du code rural et de la pêche maritime.

Ce décret n'a pas été pris.

d) Les demandes de rapport

L'**article 41** prévoit que le Gouvernement remette au Parlement un rapport sur les mesures relevant du domaine de loi nécessaires à l'adaptation de la loi n° 2023-566 du 7 juillet 2023, dite « Majorité numérique », aux règles européennes applicables aux services de la société de l'information, afin de prendre en compte les observations transmises par la Commission européenne dans le cadre de la procédure de notification préalable applicable à cette même loi. Cette remise doit être réalisée dans un délai de 3 mois à compter de la promulgation de la loi « Ddadue ».

Ce rapport n'a pas été remis.

F. MÉCANISME D'AJUSTEMENT CARBONE AUX FRONTIÈRES (MACF) : UN CADRE TRANSITOIRE PLEINEMENT APPLICABLE, QUI A MIS EN LUMIÈRE LES NÉCESSAIRES AJUSTEMENTS DU DISPOSITIF

L'article 17, qui vise à créer un régime de sanction applicable aux importateurs en cas de non-respect des obligations de déclaration pendant la période transitoire du **mécanisme d'ajustement carbone aux frontières** (MACF), est désormais pleinement applicable.

Créé par un règlement européen¹ de mai 2023, le MACF est un des **axes du paquet « Ajustement à l'objectif 55 »** qui vise à faciliter l'atteinte de l'**objectif européen de réduction d'au moins 55 %** des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2030 par rapport à 1990.

Avant la pleine entrée en vigueur du dispositif en 2026, une période transitoire est prévue, entre le 1^{er} octobre 2023 et le 31 décembre 2025, durant laquelle **aucun paiement au titre du mécanisme n'est exigé** ; les assujettis sont simplement soumis à une **obligation de déclaration** trimestrielle de l'empreinte carbone des produits importés.

L'article 17, qui permet de rendre effective cette obligation de déclaration, a été rendu applicable par le **décret n° 2024-642 du 28 juin 2024 relatif au mécanisme d'ajustement carbone aux frontières pendant la période transitoire**, qui apporte les précisions réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la période transitoire.

¹ Règlement (UE) 2023/956 du Parlement européen et du Conseil du 10 mai 2023 établissant un mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

Un an plus tard, l'article 33 de la loi n° 2025-391 du 30 avril 2025 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes a **rendu applicable la phase définitive du MACF**, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2026. Dans le cadre de l'examen de cet article, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a appelé à tirer les leçons de cette phase transitoire, en soulignant, dans son rapport de mars 2025¹ les « *difficultés rencontrées par les petites entreprises dans l'application du MACF : la quasi-intégralité des gros importateurs (plus de 1 000 tonnes d'émissions de gaz à effet de serre) a effectué leur déclaration (plus de 90 %). Toutefois, un nombre important de petits importateurs sont dans l'incapacité de réaliser leur déclaration* ».

Il est ainsi souhaitable de tirer pleinement les conséquences de cette phase transitoire dans la mise en œuvre de la phase définitive. L'adoption le 22 mai 2025 par le Parlement européen en première lecture d'une proposition de règlement² exemptant les petites et moyennes entreprises qui n'importent que de faibles quantités de marchandises du dispositif apparaît à ce titre bienvenue, en permettant de **conserver l'ambition environnementale du dispositif tout en simplifiant les démarches pour les plus petites entreprises**.

¹ Rapport n° 401 (2024-2025) fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sur le projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière économique, financière, environnementale, énergétique, de transport, de santé et de circulation des personnes par M. Damien Michallet ([dossier législatif](#)).

² Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (UE) 2023/956 en ce qui concerne la simplification et le renforcement du mécanisme d'ajustement carbone aux frontières.

ANNEXE

RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2023-2024 en fonction de leur état d'application au 31 mars 2025¹

Nombre de lois promulguées lors de la session	51
<i>dont</i> lois d' application directe	21
<i>dont</i> lois mises en application/appliquées à 100 %	4
<i>dont</i> lois partiellement mises en application	17
<i>dont</i> lois non encore mises en application	9

1. Lois d'application directe (21)

Loi n° 2023-1041 du 17 novembre 2023 portant mesures d'urgence pour lutter contre l'inflation concernant les produits de grande consommation

Loi n° 2023-1114 du 30 novembre 2023 de finances de fin de gestion pour 2023

Loi n° 2023-1177 du 14 décembre 2023 visant à assurer la pérennité des établissements de spectacles cinématographiques et l'accès au cinéma dans les outre-mer

Loi n° 2023-1178 du 14 décembre 2023 visant à réduire les inégalités territoriales pour les ouvertures de casinos

Loi n° 2023-1252 du 26 décembre 2023 visant à prolonger en 2024 l'utilisation des titres restaurant pour des achats de produits alimentaires non directement consommables

Loi n° 2023-1289 du 28 décembre 2023 relative à la prévisibilité de l'organisation des services de la navigation aérienne en cas de mouvement social et à l'adéquation entre l'ampleur de la grève et la réduction du trafic

Loi n° 2024-120 du 19 février 2024 visant à garantir le respect du droit à l'image des enfants

Loi constitutionnelle n° 2024-200 du 8 mars 2024 relative à la liberté de recourir à l'interruption volontaire de grossesse

¹ Recensement effectué sur la base APLEG

Loi n° 2024-233 du 18 mars 2024 visant à mieux protéger et accompagner les enfants victimes et covictimes de violences intrafamiliales

Loi n° 2024-250 du 22 mars 2024 visant à faciliter la mise à disposition aux régions du réseau routier national non concédé

Loi n° 2024-279 du 29 mars 2024 tendant à tenir compte de la capacité contributive des collectivités territoriales dans l'attribution des subventions et dotations destinées aux investissements relatifs à la transition écologique des bâtiments scolaires

Loi n° 2024-301 du 2 avril 2024 visant à pérenniser les jardins d'enfants gérés par une collectivité publique ou bénéficiant de financements publics

Loi n° 2024-309 du 5 avril 2024 relative à la mise en place et au fonctionnement de la commission d'évaluation de l'aide publique au développement instituée par la loi n° 2021-1031 du 4 août 2021

Loi organique n° 2024-343 du 15 avril 2024 portant report du renouvellement général des membres du congrès et des assemblées de province de la Nouvelle-Calédonie

Loi n° 2024-345 du 15 avril 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-389 du 24 mai 2023 modifiant les dispositions du code général de la propriété des personnes publiques relatives à la Polynésie française

Loi n° 2024-346 du 15 avril 2024 visant à adapter le droit de la responsabilité civile aux enjeux actuels

Loi organique n° 2024-448 du 21 mai 2024 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° 2024-456 du 23 mai 2024 ratifiant l'ordonnance n° 2023-285 du 19 avril 2023 portant extension et adaptation à la Polynésie française, à la Nouvelle-Calédonie et aux îles Wallis et Futuna de diverses dispositions législatives relatives à la santé

Loi n° 2024-475 du 27 mai 2024 visant la prise en charge par l'Etat de l'accompagnement humain des élèves en situation de handicap durant le temps de pause méridienne

Loi n° 2024-494 du 31 mai 2024 visant à assurer une justice patrimoniale au sein de la famille

Loi n° 2024-582 du 24 juin 2024 améliorant l'efficacité des dispositifs de saisie et de confiscation des avoirs criminels

2. Lois mises en application (4) :

Loi n° 2023-1107 du 29 novembre 2023 portant transposition de l'accord national interprofessionnel relatif au partage de la valeur au sein de l'entreprise

Loi n° 2023-1251 du 26 décembre 2023 relative à la restitution de restes humains appartenant aux collections publiques

Loi n° 2023-1267 du 27 décembre 2023 visant à faciliter la mobilité internationale des alternants, pour un « Erasmus de l'apprentissage »

Loi n° 2023-1269 du 27 décembre 2023 relative aux services express régionaux métropolitains

3. Lois partiellement mises en application (17)

Loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte

Loi organique n° 2023-1058 du 20 novembre 2023 relative à l'ouverture, à la modernisation et à la responsabilité du corps judiciaire

Loi n° 2023-1059 du 20 novembre 2023 d'orientation et de programmation du ministère de la justice 2023-2027

Loi n° 2023-1196 du 18 décembre 2023 pour le plein emploi

Loi n° 2023-1250 du 26 décembre 2023 de financement de la sécurité sociale pour 2024

Loi n° 2023-1268 du 27 décembre 2023 visant à améliorer l'accès aux soins par l'engagement territorial des professionnels

Loi n° 2023-1270 du 27 décembre 2023 relative à l'ouverture à la concurrence du réseau de bus francilien de la RATP

Loi n° 2023-1322 du 29 décembre 2023 de finances pour 2024

Loi n° 2023-1380 du 30 décembre 2023 visant à revaloriser le métier de secrétaire de mairie

Loi n° 2024-42 du 26 janvier 2024 pour contrôler l'immigration, améliorer l'intégration

Loi n°2024-317 du 8 avril 2024 portant mesures pour bâtir la société du bien vieillir et de l'autonomie

Loi n° 2024-322 du 9 avril 2024 visant à l'accélération et à la simplification de la rénovation de l'habitat dégradé et des grandes opérations d'aménagement

Loi n° 2024-344 du 15 avril 2024 visant à soutenir l'engagement bénévole et à simplifier la vie associative

Loi n° 2024-364 du 22 avril 2024 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne en matière d'économie, de finances, de transition écologique, de droit pénal, de droit social et en matière agricole

Loi n° 2024-449 du 21 mai 2024 visant à sécuriser et à réguler l'espace numérique

Loi n° 2024-450 du 21 mai 2024 relative à l'organisation de la gouvernance de la sûreté nucléaire et de la radioprotection pour répondre au défi de la relance de la filière nucléaire

Loi n° 2024-537 du 13 juin 2024 visant à accroître le financement des entreprises et l'attractivité de la France

4. Lois non encore mises en application (9)

Loi n° 2023-1195 du 18 décembre 2023 de programmation des finances publiques pour les années 2023 à 2027

Loi n° 2024-201 du 8 mars 2024 visant à renforcer la protection des mineurs et l'honorabilité dans le sport

Loi n° 2024-247 du 21 mars 2024 renforçant la sécurité et la protection des maires et des élus locaux

Loi n° 2024-310 du 5 avril 2024 visant à favoriser le réemploi des véhicules, au service des mobilités durables et solidaires sur les territoires

Loi n° 2024-330 du 11 avril 2024 visant à protéger le groupe Électricité de France d'un démembrement

Loi n° 2024-420 du 10 mai 2024 visant à renforcer la lutte contre les dérives sectaires et à améliorer l'accompagnement des victimes

Loi n° 2024-536 du 13 juin 2024 renforçant l'ordonnance de protection et créant l'ordonnance provisoire de protection immédiate

Loi n° 2024-538 du 13 juin 2024 visant à poursuivre la dématérialisation de l'état civil du ministère de l'Europe et des affaires étrangères

Loi n° 2024-850 du 25 juillet 2024 visant à prévenir les ingérences étrangères en France