

N° 510

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 mai 2018

# **RAPPORT D'INFORMATION**

FAIT

*sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2018,*

Par Mme Valérie LÉTARD,

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



---

## SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
<b>APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017</b> .....	4
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : LES DONNÉES RÉCAPITULATIVES DE L'APPLICATION DES LOIS</b> .....	9
<b>I. LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS : LE CONTRÔLE DE L'EFFECTIVITÉ DES LOIS VOTÉES</b> .....	9
A. LE PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS .....	9
B. LES RAISONS D'UN RETARD OU D'UNE ABSENCE DE PRISES DE MESURES ATTENDUES.....	11
C. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR LE SÉNAT .....	14
D. AU-DELÀ DU BILAN ANNUEL D'APPLICATION DES LOIS : UN TRAVAIL DU SÉNAT À TRAVERS SES DIFFÉRENTS OUTILS DE CONTRÔLE .....	15
1. <i>Les questions parlementaires</i> .....	16
2. <i>Les propositions du groupe du travail du Sénat relatives à l'application des lois dans le             cadre de la révision constitutionnelle</i> .....	17
<b>II. LES DONNÉES DE LA SESSION 2016-2017</b> .....	18
A. UNE SESSION MARQUÉE PAR UN NOMBRE ÉLEVÉ DE LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE .....	19
B. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS VARIANT FORTEMENT EN FONCTION DES LOIS.....	19
C. UN TAUX D'APPLICATION DES PROPOSITIONS DE LOI PLUS FAIBLE.....	21
D. UN TAUX D'APPLICATION DE LA XIV <sup>E</sup> LÉGISLATURE ÉLEVÉ .....	21
E. UN DÉBUT DE XVÈME LÉGISLATURE PORTEUR D'ESPOIR.....	22
F. UN DÉLAI MOYEN DE PRISE DES TEXTES D'APPLICATION EN DIMINUTION, MAIS QUI RESTE SUPÉRIEUR À L'OBJECTIF FIXÉ PAR LE GOUVERNEMENT .....	23
G. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS QUI CONTINUE À ÊTRE FAIBLE.....	24
H. LE RECOURS AUX ORDONNANCES N'ENTRAÎNE PAS UNE EFFECTIVITÉ PLUS RAPIDE DE LA NORME.....	27

<b>DEUXIÈME PARTIE : ANALYSES DES COMMISSIONS.....</b>	<b>30</b>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	31
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	151
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....	165
COMMISSION DE LA CULTURE.....	211
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	243
COMMISSION DES FINANCES .....	293
COMMISSION DES LOIS .....	363
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	495
<b>ANNEXES .....</b>	<b>503</b>

## APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

Les bilans détaillés présentés par les sept commissions permanentes du Sénat sur la mise en application des lois de leur ressort, et les statistiques récapitulatives de l'application des lois font **ressortir plusieurs points marquants** :

Le taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire de référence **continue à être en augmentation. Il atteint 73%**, comparé au 71% pour l'année dernière et 62% pour la session 2014-2015.

Le taux d'application des mesures votées sur **l'ensemble de la XIVème législature** (entre le 20 juin 2012 et le 20 juin 2017) a également **progressé**. Il dépasse désormais les 90%. Cette augmentation est particulièrement marquée pour les **lois votées antérieurement au 1er octobre 2016**, pour lesquelles le taux d'application dépasse les 94%. Cela est notamment dû un **engagement très important de l'ancien gouvernement dans les derniers mois du quinquennat**. Près de 400 mesures ont été prises entre mars et mi-mai 2017.

Les premiers éléments relatifs à la **XVème législature sont prometteurs**. En effet, les deux lois votées en septembre 2017 ont toutes les deux un taux d'application de 100%.

**Le délai moyen de parution des mesures d'application a diminué de façon notable**. Il est passé d'environ 6 mois et 22 jours lors de la session 2015-2016 à 5 mois et 10 jours en 2016-2017. Il convient cependant de noter que ce délai moyen, par définition, ne dit rien des mesures qui paraîtront plus tardivement.

Toutefois, et comme pour les années précédentes, **le taux de présentation des rapports demandés par le Parlement reste médiocre**. Il est à peine de 25% pour les rapports demandés par des mesures législatives votées lors de la session 2016-2017 et arrivées à échéance. En outre, certains rapports, bien que prêts, ne sont pas transmis au Parlement.

Enfin, **l'argument de la célérité des ordonnances est à relativiser**. Le délai moyen nécessaire pour la prise d'ordonnance, en tenant compte de la procédure législative de vote de l'habilitation est de 571 jours environ. Le délai moyen des habilitations demandées lors de la session 2016-2017 est de 344 jours environ - 309 jours en excluant les 4 habilitations pour codification - alors que le délai moyen de la procédure législative pour cette même session est de 196 jours.



---

## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat a toujours été très vigilant sur la bonne application des lois, à commencer par la publication en temps et en heure des textes réglementaires prévus par le législateur.

Comme pour les précédents bilans annuels, réalisés notamment par notre collègue M. Claude Bérit-Débat dont je salue le travail, en ma qualité de présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, j'ai élaboré le présent rapport **en lien direct avec les sept commissions permanentes du Sénat auxquelles incombe au premier chef le contrôle de l'application des lois**. Celui-ci, réalisé tout au long de l'année se fait dans le cadre fixé par l'article 22 du Règlement du Sénat : *« Les commissions permanentes assurent l'information du Sénat et mettent en œuvre [...] le suivi de l'application des lois. La commission des finances suit et contrôle l'exécution des lois de finances et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques. La commission des affaires sociales suit et contrôle l'application des lois de financement de la sécurité sociale et procède à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale »*.

En outre, comme mon prédécesseur, notre collègue Claude Bérit-Débat, il m'a semblé important **de relayer les observations formulées par le Président de la commission des Affaires européennes** sur le suivi des positions du Sénat en matière européenne. Entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017, ce sont 18 résolutions européennes, 21 avis politiques et 5 avis motivés qui ont été pris par notre institution. A cet égard, il est intéressant de souligner que dans plus de la moitié des cas, les résolutions votées par le Sénat sont prises totalement ou très largement en compte par le gouvernement français dans les négociations européennes. Comme le souligne notre collègue Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, *« nos résolutions européennes ont ainsi une véritable influence sur le contenu des directives et règlements adoptés et donc, au final, sur la législation française qui en résulte »*. Ce travail permet également de veiller à **une absence de surtransposition** des textes européens.

Outre ces contributions publiées en deuxième partie de ce rapport, fruit d'un travail minutieux et d'un **dialogue important avec les différentes administrations, et le Secrétariat général du Gouvernement**, le présent bilan s'appuie sur des données statistiques issues de la base APLEG propre au Sénat. Le taux d'application qui en résulte est proche de celui calculé par le Secrétariat général du Gouvernement, confirmant ainsi une **concordance des chiffres**.

Cette base, et la méthodologie utilisée, permettent une **homogénéité de la donnée dans le temps, garante de l'effectivité des comparaisons** réalisées par le Sénat au fil des ans.

Dans le cadre de l'élaboration de ce rapport, il a été procédé, comme il est désormais de tradition, à l'audition du Secrétaire général du Gouvernement, M. Marc Guillaume, le 23 mai 2018, dont le compte-rendu est disponible en annexe. Elle s'est déroulée en présence des présidents ou vice-présidents des commissions permanentes et des affaires européennes et **témoigne de la volonté commune du Sénat et du Gouvernement d'une bonne application des lois**. A cette occasion, j'ai noté avec intérêt le travail en cours au sein des ministères sur les circulaires, à la demande du Premier ministre. En effet, à l'occasion des bilans des années antérieures, le Sénat avait appelé l'attention du Secrétariat général du Gouvernement sur le nombre important de circulaires risquant d'« obscurcir » les efforts conjoints de nos deux institutions pour suivre le travail réglementaire. Le Premier ministre a ainsi demandé aux ministères de revoir l'ensemble de leurs circulaires, et à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2018 ne seraient opposables que les circulaires redéposées sur le site internet [circulaires.gouv.fr](http://circulaires.gouv.fr). Le toilettage réalisé par le Secrétariat général du gouvernement, pour les circulaires du Premier ministre, a permis une suppression de 67% d'entre elles. Comme le souligne M. Marc Guillaume, « *cet énorme effort fait suite aux préoccupations posées par le Sénat* ».

\*

\*     \*

Ce bilan annuel présente **plusieurs particularités**. D'une part, portant sur les **lois votées entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017, il est à cheval sur deux législatures**. Il clôt ainsi la XIV<sup>ème</sup> législature, avec un taux d'application des lois particulièrement élevé - plus de 90% ; et près de 94% pour les lois votées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016. En outre, il présente des premiers éléments très encourageants pour la XV<sup>ème</sup> législature, puisque l'ensemble des mesures réglementaires attendues par les lois votées entre juillet et septembre 2017 ont été pris. **Un point noir demeure** : comme les années précédentes, le taux de remise des rapports reste trop faible.

D'autre part, **ce bilan ne peut faire abstraction des discussions en cours sur une prochaine révision constitutionnelle**, annoncée par le Président de la République devant le Congrès en juillet 2017, et dont le projet de loi a été présenté devant le conseil des ministres le 9 mai. Dès lors, il m'a semblé intéressant de **rappeler les propositions du Sénat** en matière de suivi de l'application des lois, mais aussi d'examiner de près **la lenteur réelle ou supposée de la procédure législative**, vis-à-vis des délais de l'exécutif pour prendre les décrets d'application ou de la **célérité proclamée des ordonnances**.



---

## PREMIÈRE PARTIE : LES DONNÉES RÉCAPITULATIVES DE L'APPLICATION DES LOIS

### I. LE SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS : LE CONTRÔLE DE L'EFFECTIVITÉ DES LOIS VOTÉES

#### A. LE PÉRIMÈTRE DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

Le bilan annuel de l'application des lois est désormais un rendez-vous traditionnel visant à vérifier que les lois votées par la représentation nationale sont applicables. Ce travail qu'effectue le Sénat tous les ans depuis plus de 40 ans résulte de l'article 24 de la Constitution. Il s'inscrit en effet à la fois dans la continuité du vote de la loi, permet le contrôle du Gouvernement et pose les bases de l'évaluation des politiques publiques. En l'absence des textes réglementaires prévus par le législateur, l'article de loi reste inapplicable. Or, comme le souligne la circulaire du Premier ministre en date du 29 février 2008 relative à l'application des lois, texte de référence dans ce domaine, « *faire en sorte que la loi s'applique rapidement, efficacement et de façon conforme à son esprit est un impératif démocratique. Chaque disposition législative qui demeure inappliquée est une marque d'irrespect envers la représentation nationale et de négligence vis-à-vis de nos concitoyens* »<sup>1</sup>.

Ce rapport porte sur l'application **des lois votées lors de la session 2016-2017, au 31 mars 2018**. Cette date de référence – six mois après la fin de la session concernée – est choisie en raison de la circulaire précédemment citée, laquelle rappelle l'**objectif** que s'est fixé le Gouvernement « *consistant à prendre toutes les mesures réglementaires nécessaires dans un délai de six mois suivant la publication de la loi* ».

Le Sénat exerce à la fois un **contrôle formel** – la prise effective des textes prévus par la loi – **mais aussi une analyse de fond** – ces derniers doivent respecter la volonté exprimée par la représentation nationale lors du vote de la loi.

Les lois sont classées en quatre catégories réparties selon l'état de leur application :

- **Les lois d'application directe**, pour lesquelles le texte législatif ne prévoit aucun texte réglementaire. Toutefois, le Premier ministre, qui assure l'exécution des lois en vertu de l'article 21 de la Constitution, peut prendre des décrets « non prévus » par la loi, pour l'application de cette dernière.
- **Les lois applicables** : il s'agit des lois pour lesquelles tous les textes réglementaires prévus par le législateur ont été pris.

---

<sup>1</sup> <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000018217158>.

- **Les lois partiellement applicables**, pour lesquelles seuls certains textes réglementaires prévus ont été pris.
- **Les lois non mises en application**, pour lesquelles aucune mesure réglementaire prévue par le texte n'a été prise.

Le taux d'application des lois calculé tant par le Sénat que par le Gouvernement **appelle plusieurs remarques.**

**Certaines mesures demandées par la loi ne sont pas intégrées** dans le calcul de ce dernier. C'est notamment le cas des rapports demandés par le Parlement au Gouvernement, dont le taux de remise est très faible.

En outre, il reflète la part des textes réglementaires pris par rapport aux textes attendus. Ainsi, **il n'inclut pas les lois d'application directe, ou les articles directement applicables des lois.** Une loi peut être considérée non mise en application, car aucun des décrets attendus n'a été pris ; toutefois, les articles de cette loi n'appelant aucun texte réglementaire sont applicables.

Enfin, ce taux est la **conséquence d'un calcul mathématique, sans pondération en fonction de la complexité ou de l'importance pour le texte de la mesure attendue ou prise.** Ainsi, une loi peut avoir un taux d'application élevé, alors même que le décret d'application d'un article formant le cœur du dispositif législatif n'a pas été pris, vidant ainsi la loi de sa substance. Au contraire, une loi peut avoir un taux d'application faible, alors que la plupart de ses articles sont d'application directe, et que le principal décret d'application a été pris.

Dès lors, un **examen qualitatif** doit être effectué à la fois sur les mesures prises, et les mesures encore attendues. C'est notamment **l'objet de la deuxième partie de ce rapport, où chaque commission a procédé à un contrôle approfondi** des lois relevant de ses compétences votées lors de la session 2016-2017 - mais aussi, dans certains cas lors des sessions précédentes, comme droit de suite des rapports annuels d'application des lois des années antérieures.

Cette analyse permet de faire le point non seulement sur les **mesures et rapports pris et non pris**, mais également de **souligner des réserves du législateur vis-à-vis des textes d'application pris par le pouvoir réglementaire.** A titre d'exemple, la commission des affaires sociales souligne dans sa contribution « *un risque de conflit entre les termes de la loi et ceux du décret* » relatif aux conditions pour bénéficier de la formation spécifique pour les accueillants agréés, dans le cadre de la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement. De même, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques s'interroge sur les raisons pour lesquelles le décret en Conseil d'État du 10 mai 2017 pris en application de plusieurs dispositions de la loi « Égalité et citoyenneté » prévoit une entrée en vigueur différée de ses dispositions au 1<sup>er</sup> juillet 2018, alors que « *le Parlement n'a jamais demandé*

---

*d'entrée en vigueur différé* ». En outre, elle note que « *le décret est encore incomplet* ».

### **B. LES RAISONS D'UN RETARD OU D'UNE ABSENCE DE PRISES DE MESURES ATTENDUES**

Les retards pris dans l'élaboration d'un décret restent parfois « **mystérieux** » pour reprendre l'expression de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable au sujet du décret d'application attendu par l'article 66 de la loi n°2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne. Ainsi, M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères et de la défense souligne que « *comme les années précédentes, la commission regrette que le décret d'application de la loi de juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié. Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger. Cela retarde la bonne mise en œuvre de ce dispositif.* ».

Les analyses des différentes commissions relèvent plusieurs raisons évoquées par le Gouvernement.

Il peut tout d'abord s'agir d'un **changement dans les orientations politiques**. A titre d'exemple mentionné dans la contribution de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, l'article 47 de la loi n°2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des espaces prévoit que le gouvernement se fixait comme objectif de proposer dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi une évolution du traitement fiscal de l'huile de palme. Cette disposition n'a pas été suivie d'effet. Comme l'explique l'analyse de cette commission, « *le présent gouvernement a indiqué à votre commission ne pas prévoir à court terme de mesures fiscales sur les huiles végétales* ».

De manière encore plus frappante - et plus rare -, l'absence de décret d'application peut révéler un **désaccord politique du Gouvernement** vis-à-vis de la loi votée. Ainsi, la commission des affaires économiques souligne que le décret d'application de l'article 18 de la loi n°2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt n'a pas été pris, car, « *le Gouvernement n'a aucune intention de prendre les décrets d'application de cet article, ayant été lors des débats en désaccord avec cette proposition* »<sup>1</sup>.

Le retard de publication peut être dû à **des consultations en cours, qui peuvent être facultatives** - professionnels du secteur, partenaires sociaux par exemple - ou **obligatoires** - organes des collectivités territoriales

---

<sup>1</sup> Cf. contribution de la commission des affaires économiques, en deuxième partie du présent rapport.

d'outre-mer, autorisation de la Commission européenne en matière d'aides d'État, ou encore avis obligatoire d'autorités administratives indépendantes. Le Secrétaire général du Gouvernement indiquait d'ailleurs, malgré la réduction du nombre de commissions consultatives de 700 à 450, que « *le délai moyen de certaines d'entre elles est difficilement compressible, deux mois par exemple pour la Cnil* ». Il en est de même lorsque le décret dépend de recommandations d'un opérateur de l'État, de négociations en cours entre partenaires sociaux ou avec les caisses d'assurance maladie ou de sécurité sociale, notamment si le décret attendu vise à valider l'accord trouvé.

L'absence de parution des textes réglementaires peut également être due à **des difficultés juridiques rencontrées lors de la rédaction de ces derniers** : contrariété avec d'autres textes en vigueur non vue lors de l'examen de la loi, non-conformité avec le droit de l'Union européenne ou de la Convention européenne des droits de l'homme. L'exemple de l'arrêté prévu par l'article 85 de la loi n°2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires illustre bien le problème rencontré. L'arrêté en question est relatif au transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français. Comme le souligne la commission des finances dans sa contribution, « *le projet d'arrêté a été rédigé mais n'a pas été publié en raison de l'arrêt de chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 26 novembre 2013 (Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse, req. n° 5809/08) condamnant la Suisse pour avoir appliqué les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui imposent aux États membres de geler les avoirs financiers sortis d'Irak par les hauts responsables de l'ancien régime irakien et de les transférer à un fonds mis en place par le gouvernement irakien. La Cour considère en effet que l'Organisation des Nations-Unies n'offre pas pour les individus de garanties équivalentes à celles découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales* ». L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. La Cour a tenu une audience dans cette affaire le 10 décembre 2014 **mais la décision n'a pas toujours pas été rendue**.

D'autres retards peuvent être dus à **des projets en cours, législatifs** notamment. Ainsi, la commission des lois juge « peu probable » la publication des décrets d'application des articles 20 et 21 de la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique portant sur la mise à disposition gratuite du public des décisions de justice de l'ordre administratif et judiciaire, après anonymisation, pour lesquels des consultations ont actuellement lieu. En effet, l'article 19 du projet de loi de programmation 2018-2022 de réforme pour la justice, déposé au Sénat le 20 avril 2018 « *entend à nouveau modifier l'économie générale du régime d'open data des décisions de justice* ». De même, M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales note que « *la plupart des dispositions [en matière de droit du travail adoptées lors des précédentes sessions] qui n'ont pas reçu*

*de texte d'application portent sur des sujets qui seront abordés dans le prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir ».*

Il peut également s'agir de **projets administratifs en cours**. Ainsi, en ce qui concerne le décret d'application du mandat de protection future, prévu par la loi n°2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, le ministère a annoncé à la commission des affaires sociales, que, dans le cadre de son plan de transformation numérique 2018-2022, il souhaite mettre en place un registre général des mesures de protection juridique des majeurs et des directives anticipées. La prise du décret ne pourra avoir lieu qu'une fois ce chantier mené à bien.

Comme le souligne M. Philippe Dominati, vice-président de la commission des finances, *« parfois des dispositions d'application ne sont pas prises car la disposition législative a en quelque sorte anticipé sur la réalité : ainsi la loi de finances rectificative pour 2011 a créé une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer, avec un décret fixant le taux qui permet le calcul de la redevance. Cependant aucune mesure d'application n'a été prise, car aucune exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer n'a eu lieu. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020 ».*

Dans certains cas, la mesure est **éventuelle**. Ainsi, les articles 10 et 21 de la loi n°2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine prévoyaient qu'un décret serait pris dans un délai donné en cas d'absence d'accord professionnel sur les sujets en question. Un accord a été trouvé rendant inutile la parution des mesures réglementaires d'application, permettant à Mme Catherine Morin-Desailly présidente de la commission de la culture, dans le cas présent *« de se féliciter de l'absence de parution de plusieurs mesures réglementaires d'application ».*

La mesure peut également être déclarée **satisfaite** par le Gouvernement, ce dernier estimant ou bien qu'une disposition réglementaire permet déjà de mettre en application l'article en question, ou bien qu'au final cette dernière n'est pas nécessaire. Enfin, une mesure peut être **devenue sans objet** en raison d'une évolution législative ultérieure rendant obsolète l'article législatif portant la mesure réglementaire.

Le bilan de l'application des lois a été l'occasion **d'identifier un certain nombre de dispositions législatives devenues obsolètes**, à l'image de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n°84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique, prévoyant la création d'un livret individuel de formation pour tout agent de la fonction publique territoriale. Comme le souligne la commission des lois, ce document est dépourvu de caractère prospectif, est rarement rempli et peut s'avérer redondant par rapport au dossier individuel de l'agent. En outre, son utilité est remise en cause par la création du compte personnel d'activité.

Les contributions des commissions mentionnent **plusieurs exemples d'articles de lois anciennes**, qui ne sont pas ou plus applicables et appliqués en raison d'un changement ultérieur de législations ou de circonstances.

Elles pourraient utilement être abrogées, dans le cadre de l'opération « BALAI » (Bureau d'annulation des lois anciennes et inutiles) lancée par le Président du Sénat, M. Gérard Larcher et notre collègue M. Vincent Delahaye, vice-président et président de la délégation en charge du statut et des conditions d'exercice du mandat de sénateur.

### C. LES MODALITÉS DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR LE SÉNAT

Depuis 1971, le Sénat procède au contrôle de l'application des lois. Comme le soulignait le Président Gérard Larcher dans sa conférence de presse du 24 janvier 2018, « le retard pris dans l'application des lois est un des principaux dysfonctionnements de notre République ».

Le Sénat a développé son propre logiciel de suivi d'application des lois - APLEG. Hormis la période 2011-2014, où une commission ad hoc en était chargée, le suivi de l'application des lois est réalisé par chaque commission saisie au fond du texte. Pour les commissions spéciales, qui cessent d'exister une fois la loi promulguée, le suivi est assuré par une ou plusieurs commissions permanentes sur les dispositions relevant de leur compétence.

Chaque commission alimente régulièrement - à partir de la lecture du journal officiel et des questions posées aux administrations - la base APLEG. Cette dernière permet également l'actualisation de la page dédiée au suivi de l'application de la loi, dans le dossier législatif de chaque texte, sur le site internet du Sénat.

Courant mai, le bilan de l'application des lois relevant de leur compétence fait l'objet d'une communication de la part du président de la commission en réunion plénière.

Il est également procédé à une audition du Secrétaire général du Gouvernement, par votre rapporteure, au nom de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, à laquelle sont conviés tous les présidents de commission.

Enfin, un débat en séance publique est organisé courant juin. Il permet aux présidents des commissions, aux présidents des groupes politiques, et de manière générale à tout sénateur inscrit de demander au Gouvernement des explications sur des mesures d'application non prises, ou de souligner les réserves du législateur par rapport aux textes réglementaires d'application pris. Tel a été le cas lors du dernier débat sur l'application des lois<sup>1</sup>. M. Hervé Maurey, président de la commission de

<sup>1</sup> Compte-rendu de la séance du 21 février 2017, Débat sur l'application des lois. Le débat faisait suite au rapport n°396 (2016-2017) de M. Claude Bérit-Debat sur le bilan l'application des lois

l'aménagement du territoire et du développement durable soulignait ainsi que « *divers dispositifs méconnaissent la volonté du législateur. Je ne citerai qu'un exemple : le décret du 1er mars 2016, qui précise les modalités de renforcement du contrôle du secteur autoroutier. Malgré les recommandations de l'ARAFER et la volonté du législateur, ce décret ne prévoit pas que les commissions des marchés soient présidées par une personnalité indépendante. Or il ne s'agit pas d'un détail : ce sujet est au cœur des enjeux soulevés par les plans de relance autoroutiers et de la mobilisation des petites et moyennes entreprises de notre pays* ».

### **Le suivi de la prise des décrets d'application par le Gouvernement**

Lors de son audition, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement a explicité la procédure suivie par le Gouvernement pour s'assurer de la prise des décrets dans les délais fixés.

Dès le vote final de la loi, et avant même son examen éventuel par le Conseil constitutionnel et sa promulgation, le Secrétariat général du Gouvernement procède à un examen, article par article, pour identifier à chaque renvoi les mesures attendues, ainsi que la nature de ces dernières.

Sur cette base, en réunion interministérielle, il identifie chaque ministère, et en son sein la direction centrale chargée d'élaborer la mesure. En outre, il élabore un calendrier avec pour objectif de prendre l'ensemble des mesures dans un délai de six mois. Cet échéancier est envoyé au président de chaque assemblée et est mis en ligne sur le dossier législatif de chaque loi sur le site Légifrance.

Des réunions périodiques de suivi de ce calendrier ont ensuite lieu. Ainsi, une première réunion interministérielle a lieu deux mois après le vote de la loi, puis chaque mois. Elles sont présidées par le secrétaire général du Gouvernement et un membre du cabinet du Premier ministre y participe.

Contact est également pris avec le Conseil d'État afin de prévoir des sessions d'examen des décrets concernés.

## **D. AU-DELÀ DU BILAN ANNUEL D'APPLICATION DES LOIS : UN TRAVAIL DU SÉNAT À TRAVERS SES DIFFÉRENTS OUTILS DE CONTRÔLE**

**Les statistiques présentées dans le présent rapport n'épuisent pas l'ensemble des travaux de suivi de l'application des lois**, comme le souligne la contribution de la commission de la culture. Cette dernière note notamment le recours croissant à des comités de suivi des lois, à l'image du comité de suivi de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école, comprenant des sénateurs de la commission de la culture.

De manière générale, les rapports d'information, les rapports pour avis dans le cadre de l'examen de la loi de finances, les groupes de travail internes aux commissions sont autant de travaux de contrôle qui participent directement ou indirectement au suivi de l'application de la loi.

### 1. Les questions parlementaires

Parmi les instruments dont disposent les sénateurs pour veiller à l'application effective des lois, les parlementaires peuvent recourir à des questions, le plus souvent écrites, mais parfois orales, au Gouvernement. En application de l'article 74 du règlement du Sénat, le Gouvernement **dispose d'un délai d'un mois pour y répondre.**

Cette session présentait une double particularité en raison de la fin de la législature et des élections sénatoriales. En effet, une question devient caduque lorsque son auteur n'est plus sénateur, ainsi qu'en fin de législature.

**156 questions écrites relatives à l'application d'une loi** ont été déposées lors de la session 2016-2017. 63 ont obtenu une réponse, soit **un taux de 40%**.

Si 74 sont devenues caduques, toutes ont été déposées plus de un mois avant la fin de la session – laissant ainsi le temps au Gouvernement de répondre dans le délai d'un mois prévu par le règlement du Sénat. Plus encore, **toutes ces questions caduques, à l'exception de deux, ont été posées plus de trois mois avant la fin de la session et 49 plus de six mois avant cette date.**

Votre rapporteur ne peut que constater **la longueur du délai des réponses obtenues.** Il est en effet en moyenne de **3 mois et 17 jours**, et ne reflète pas les écarts importants relevés. Ainsi, hors questions rappelées, le délai oscille entre 21 et 273 jours.

Délai	Moins de un mois	Entre 1 et 2 mois	Entre 2 et 4 mois	Entre 4 et 6 mois	Plus de 6 mois
Nombre de réponses	8	16	21	11	7
Pourcentage	12,7%	25,4%	33,3%	17,5%	11,1%

Or, cet outil permet aux parlementaires de **demander les raisons** pour lesquelles certains textes d'application ne sont pas pris, **l'échéance envisagée**, de rappeler l'attente de nos concitoyens de l'application de la mesure mais également d'interpeller le Gouvernement sur la prise d'un décret **ne respectant pas la volonté du législateur.** Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture l'a ainsi exprimé : « [Je citerai un texte en particulier], parce qu'il illustre les difficultés pour le législateur de faire respecter sa volonté clairement exprimée lors des débats. Il s'agit du décret de mai 2017 relatif aux services publics d'archives. Nous avons largement débattu



---

de cette question dans l'hémicycle mais le décret n'établit pas de critères précis. Notre collègue Sylvie Robert s'en est d'ailleurs étonnée dans une question écrite posée en juillet 2017, qui n'a pas, elle non plus, encore reçu de réponse, ce qui illustre, soit dit en passant, la difficulté générale à obtenir une réponse à nos questions écrites ».

## **2. Les propositions du groupe du travail du Sénat relatives à l'application des lois dans le cadre de la révision constitutionnelle**

Dans la perspective de la révision constitutionnelle annoncée par le Président de la République devant le Congrès en juillet 2017, le Sénat a constitué un groupe de travail réunissant l'ensemble des forces politiques dont sont résultées « 40 propositions pour une révision utile à la France »<sup>1</sup>.

**La proposition n°30 vise à renforcer l'application des lois par deux vecteurs :**

- D'une part, en inscrivant dans la Constitution un nouvel article 37-2, obliger le Gouvernement à prendre les mesures générales d'application des lois ;
- D'autre part, permettre aux présidents des deux assemblées ainsi qu'à soixante députés ou soixante sénateurs, « ce seuil devant être modifié en fonction de l'évolution du nombre des parlementaires », de saisir le Conseil d'État en l'absence de publication des mesures réglementaires d'application d'une loi dans un délai raisonnable.

En effet, comme l'a rappelé M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « dans l'état actuel du droit, le Conseil d'État a consacré, en tant que principe général du droit<sup>2</sup>, l'obligation de prendre les mesures réglementaires d'application des lois ». Ainsi, toute personne intéressée peut saisir le Conseil d'État, après l'écoulement d'un délai raisonnable – d'un ou deux ans – afin d'enjoindre le Gouvernement de prendre les textes en question. Deux décisions récentes du Conseil d'État, l'une du 28 mars 2018 et l'autre du 9 mai 2018, ont enjoint le Gouvernement, assortie d'une astreinte, de prendre plusieurs textes d'application de la loi dite « Grenelle II ». Or, comme M. Hervé Maurey l'a souligné, « le Conseil d'État refuse de reconnaître l'intérêt à agir des parlementaires en cette seule qualité, contre le refus du pouvoir réglementaire

---

<sup>1</sup> Groupe de travail du Sénat sur la révision constitutionnelle, présidé par M. Gérard Larcher, président du Sénat ; M. François Pillet, rapporteur ; [https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence\\_senat/40\\_propositions\\_du\\_groupe\\_de\\_travail\\_du\\_senat\\_sur\\_la\\_revision\\_constitutionnelle.pdf](https://www.senat.fr/fileadmin/Fichiers/Images/presidence_senat/40_propositions_du_groupe_de_travail_du_senat_sur_la_revision_constitutionnelle.pdf)

<sup>2</sup> CE 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement, n° 204024 ; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEX T000008082308>

*d'édicter le décret d'application d'une loi* ». C'est notamment ce qui ressort de l'arrêt *Masson* du 23 novembre 2011<sup>1</sup>.

## II. LES DONNÉES DE LA SESSION 2016-2017

**La session 2016-2017 est atypique** : pour la première fois depuis le début de la Vème République, une même session parlementaire a vu se succéder les élections présidentielle, législatives et sénatoriales. L'impact sur les travaux parlementaires est double :

- D'une part, les **travaux parlementaires en séance publique ont été interrompus entre la fin février et le début juillet 2018**. Cela n'a sans doute pas été sans conséquence sur le nombre de textes votés, mais également sur le nombre élevé de ceux-ci examinés selon la procédure accélérée, l'ancien gouvernement souhaitant les faire voter avant la suspension de février.
- D'autre part, en raison des élections sénatoriales **aucune séance publique ne s'est tenue en septembre 2017**.

Ainsi, le nombre d'heures de séance (465 heures) a été diminué de moitié par rapport à la session 2015-2016, et a atteint un niveau historiquement bas depuis 1995-1996.

Le tableau ci-dessous reprend les principaux indicateurs de la mise en application des lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017, ainsi que les variations par rapport aux années précédentes.

Nombre de lois promulguées, hors conventions internationales	48 (-7)
Taux d'application des lois de la XIVème législature	90 % (+1 point)
Taux d'application des lois de la XVème législature	100 %
Taux d'application des lois promulguées lors de la session parlementaire 2016-2017	73% (+2 points)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2016-2017	69
Pourcentage des rapports remis demandés lors de la session 2016-2017 dont la date d'échéance est passée	25 %
Pourcentage de remise des rapports « de l'article 67 » des lois votées lors de la session 2016-2017	20 %

<sup>1</sup> CE 23 novembre 2011, *Masson*, n° 341258 ; <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000024853463>

### A. UNE SESSION MARQUÉE PAR UN NOMBRE ÉLEVÉ DE LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE

Hors conventions internationales, **48 lois ont été votées** lors de la session 2016-2017, contre 55 lors de la session précédente. 35 de ces textes – hors procédure accélérée de droit<sup>1</sup> – ont été examinés selon la procédure accélérée. Cette proportion – 70% des textes – est en augmentation par rapport à la session précédente. En effet, **l'ensemble des projets des lois ont été votés selon cette procédure.**

21 lois votées lors de la session sont d'origine parlementaire dont 9 sénatoriale. **Le pourcentage des textes d'origine parlementaire** est ainsi en diminution par rapport à la session précédente, **mais reste largement supérieur à celui des années précédentes.**

	Session 2012-2013	Session 2013-2014	Session 2014-2015	Session 2015-2016	Session 2016-2017
<b>Projets de loi adoptés</b>	34	39	29	26	25
<b>Propositions de loi adoptées</b>	19	27	12	30	21
<b>Nombre total textes adoptés hors conventions internationales</b>	53	66	41	56	48
<b>Pourcentage de propositions de loi</b>	35,8%	40,9%	29,2%	53,6%	43,8%

*Rapport annuel 2017 de la séance plénière et de l'activité du Sénat- site internet du Sénat*

### B. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS VARIANT FORTEMENT EN FONCTION DES LOIS

Pour la session 2016-2017, **26 lois appelaient des mesures réglementaires d'application<sup>2</sup>**, les 22 autres étant d'application directe.

**Le taux moyen d'application des lois** du Sénat – calculé comme le rapport entre le nombre de mesures réglementaires prises et celles attendues – est **de 73% au 31 mars 2018**, soit proche de celui calculé par le Gouvernement (74,8%). Il est en cela **en augmentation** par rapport à celui des lois votées lors de la session précédente à la même période, et **confirme l'engagement du Gouvernement pour la prise des mesures d'application.**

<sup>1</sup> *Lois de finances et loi de financement de la sécurité sociale*

<sup>2</sup> *Le Gouvernement a exclu de ses statistiques la loi n°2016-1528 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport. Si son article 4 prévoit un décret d'application, le Gouvernement et le Sénat estiment que cette mesure est déjà appliquée via le décret n°2010-217 du 3 mars 2010. Dès lors, pour le Gouvernement, elle est considérée comme d'application directe.*

### Point méthodologique

Le Sénat et le Gouvernement calculent chacun, selon leur logiciel, le taux d'application des lois. Une légère différence peut exister pour deux raisons :

- **Une raison de fond** : le Gouvernement peut estimer qu'une mesure d'application est prise par un texte déjà existant, alors que le Sénat estime que ce dernier ne suffit pas. De même, il peut considérer que la mesure prise par le Gouvernement n'épuise pas les mesures nécessaires pour l'application de l'article en question.

- **Une raison technique** : les calculs du Sénat intègrent l'ensemble des textes réglementaires, y compris les arrêtés. Le Gouvernement ne prend en compte que les décrets et décrets en conseil d'État attendus et pris.

Ce sont ainsi 384 mesures sur les 527 attendues qui ont été prises. Ce chiffre est **en nette diminution** par rapport à la session 2015-2016 au cours de laquelle 931 mesures étaient attendues.

Ce taux moyen cache toutefois des disparités importantes.

Loi d'application directe	Loi mise en application (100% des mesures prises)	Loi mise partiellement en application	Loi non mise en application (0% de mesures prises)
22	6	18	2
Répartition des 26 lois prévoyant des mesures d'application	23%	69%	8%

Le taux d'application des lois partiellement applicables est également à prendre avec du recul. En effet, **sont regroupées au sein de cette même catégorie une loi ayant seulement une mesure attendue prise et celle dont tous les textes attendus ont été pris, à l'exception d'un.**

Le tableau suivant propose une analyse plus fine de leur état d'application.

#### Répartition des lois votées lors de la session 2016-2017 en fonction de leur taux d'application

0%	0<T≤10	10<T≤25	25<T≤50	50<T≤75	75<T<90	≥ 90	100%
2 lois	0 loi	1 loi	4 lois	7 lois	5 lois	1 loi	6 lois

Si votre rapporteure constate le taux d'application nul pour deux lois, elle n'y voit pas un sujet de préoccupation. En effet, chacune de ces lois prévoit seulement une mesure d'application. Elles pourraient ainsi

rapidement avoir un taux d'application égale à 100%. Cependant, votre rapporteur insiste **sur la nécessité de ne pas les oublier**. En effet, plusieurs lois de la XIV<sup>ème</sup> législature ont un taux d'application nul, à l'image de la loi n°2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998. M. Christian Cambon note de ce fait que l'absence de publication de ce décret « *rend ce texte inapplicable* ».

### C. UN TAUX D'APPLICATION DES PROPOSITIONS DE LOI PLUS FAIBLE

Au cours de la session parlementaire, 21 propositions de lois ont été votées, dont 10 nécessitent des mesures d'application.

#### *Mise en application des propositions de lois votées*

Propositions de loi votées directement applicables	11
Propositions de loi votées mises en application	3
Propositions de loi votées partiellement mises en application	6
Propositions de loi votées dont aucune des mesures d'application n'a été prise	1

Le taux d'application moyen des propositions de loi est **nettement inférieur** à celui de l'ensemble des textes de la session : **60 % contre 72 %**. En outre, **une proposition de loi n'a vu aucune de ces mesures d'application prises**.

En revanche, votre rapporteur note que **l'ensemble des mesures attendues introduites par amendement gouvernemental** dans ces textes **ont été prises** (8 mesures prises sur 8 attendues). Sur ce point, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, a toutefois indiqué que dans le suivi de l'application que réalisaient ses services, l'origine de la mesure n'était pas connue. Il n'y a, selon lui, aucune volonté de prendre en priorité les mesures d'origine gouvernementale plutôt que celles d'origine parlementaire.

### D. UN TAUX D'APPLICATION DE LA XIV<sup>E</sup> LÉGISLATURE ÉLEVÉ

**Votre rapporteur se félicite du taux élevé d'application des lois de la XIV<sup>ème</sup> législature**. Il dépasse en effet les 90% selon les calculs du Sénat – 93% selon le Gouvernement. **Hors lois votées lors de la dernière session, il atteint 94%**. Certaines lois des sessions précédentes ont ainsi vu leur taux d'application fortement augmenter au cours de cette année. Comme l'indique Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la

culture, « lors du précédent bilan, le taux d'application de la loi [relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine de juillet 2016] calculé sur la base des textes réglementaires parus au 31 mars 2017, s'établissait à 54% ; un an plus tard, il s'élèverait à 93% ». Comme l'a rappelé M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, « ce sont 3 009 mesures sur les 3 021 attendues qui ont été prises ». Il a par ailleurs indiqué **que ce chiffre peut être considéré comme quasiment définitif**, à l'exception de quelques dispositions d'entrées en vigueur différées prévues par la loi, et pour lesquels les textes réglementaires n'ont pas tous encore été rédigés.

Ce taux élevé d'application des lois de la XIV<sup>ème</sup> législature s'explique notamment par la **parution d'un nombre important de décrets au mois de mars et d'avril 2017 et dans les 10 premiers jours de mai 2017**, soit juste avant l'élection présidentielle. Votre rapporteur constate la **publication de près de 400 mesures d'application**, toutes lois confondues entre mars et mi-mai 2017, dont plus de la moitié dans les dix premiers jours de mai (79 mesures d'application au mois de mars 2017, 97 au mois d'avril 2017 et 220 mesures dans les dix premiers jours du mois de mai 2017). **Ainsi, en l'espace de deux mois et demi, ce sont 14% de l'ensemble des mesures d'application de lois de la XIV<sup>ème</sup> législature qui ont été prises**. A titre de comparaison, le Secrétariat général du Gouvernement a indiqué qu'en mars et avril 2016 147 mesures avaient été prises. Certains textes réglementaires pris dans les derniers jours du quinquennat étaient attendus depuis longtemps, à l'image pour la commission des affaires sociales, de « la loi du 5 mars 2012 relative aux recherches sur la personne humaine, dite loi Jardé, qui a été rendue totalement applicable par un arrêté du 3 mai 2017 ».

Cette forte mobilisation de l'ancien Gouvernement dans les derniers jours de son mandat avait d'ailleurs fait dire à M. Philippe Bas, président de la commission des lois à l'occasion de sa communication de juin dernier au sujet des lois concernant sa commission que « le rythme a donc été 6,5 fois plus élevé au cours des deux derniers mois qu'au cours des cinquante-et-un premiers mois du précédent quinquennat. C'est la preuve que lorsque le Gouvernement veut, il peut ! ».

## **E. UN DÉBUT DE XV<sup>ÈME</sup> LÉGISLATURE PORTEUR D'ESPOIR**

La période de référence (session 2016-2017) contient également **deux lois de la nouvelle législature** appelant des mesures d'application – les deux lois de septembre 2017 relatives à la confiance dans la vie politique.

**L'ensemble des décrets d'application de ces lois ont été pris**. Toutefois, M. Philippe Bas, président de la commission des lois a indiqué que l'ordonnance tendant à créer une "banque de la démocratie", prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, « ne serait probablement pas publiée dans le délai d'habilitation prévu par la loi. Lors de l'examen du texte, le Sénat avait souligné les difficultés suscitées par cette mesure,

---

au regard de la neutralité que l'État doit respecter en matière de compétition électorale ».

Les éléments transmis par M. Marc Guillaume sur les lois votées après le 1<sup>er</sup> octobre 2017 semblent également aller dans ce sens. Ainsi, il ne reste qu'un décret d'application à prendre pour la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Le Secrétaire général du Gouvernement a indiqué espérer qu'il serait pris avant fin juin. Dans ces conditions, cette loi serait rendue totalement applicable dans un délai de moins de 4 mois.

**Votre rapporteure salue l'engagement du nouveau Gouvernement et espère qu'il annonce une prise de mesures d'application plus complète et rapide pour la nouvelle législature.**

#### **F. UN DÉLAI MOYEN DE PRISE DES TEXTES D'APPLICATION EN DIMINUTION, MAIS QUI RESTE SUPÉRIEUR À L'OBJECTIF FIXÉ PAR LE GOUVERNEMENT**

**Votre rapporteure se réjouit de la diminution du délai moyen de prise des décrets** pour les lois votées lors de la session 2016-2017 : il est de **5 mois et 10 jours**, contre 6 mois et 22 jours pour la session 2015-2016 et 5 mois et 26 jours pour la session 2014-2015.

Il convient toutefois de noter que, par définition, ce taux ne prend en compte que les textes réglementaires effectivement publiés et ne dit rien de ceux qui paraîtront plus tardivement.

En outre, s'agissant d'une moyenne, **il ne reflète pas les écarts importants pouvant exister**. Ainsi, **30% des décrets pris le sont plus de 6 mois après la promulgation de la loi** - objectif retenu par le Gouvernement -, dont 6% supérieur à 1 an. A cet égard, M. Philippe Bas, président de la commission des lois a souligné que ce taux de 30% souligne « *l'inanité de vouloir à tout prix accélérer la navette parlementaire, au détriment du droit d'amendement et de la qualité de la loi, si le Gouvernement n'est pas en mesure de prendre dans des délais raisonnables les textes réglementaires nécessaires* ».

Des progrès importants sont toutefois constatés dans certains secteurs. Ainsi, M. Philippe Dominati, vice-président de la commission des finances, s'est félicité des progrès importants réalisés pour les décrets concernant sa commission : « *point positif, les délais se sont améliorés : alors que l'an passé moins de 30% des mesures d'application avaient été prises dans le délai de six mois prescrit par une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, cette année ce taux atteint plus de 65%. Il est en très nette progression, mais il n'est cependant pas exceptionnel, puisqu'il était par exemple de 75% en 2012-2013* ».

Ces délais relativement longs peuvent notamment s'expliquer selon le Secrétariat général du Gouvernement par **l'inflation législative**. En effet, il n'est plus possible pour l'administration de préparer les décrets

simultanément au vote de la loi, d'autant plus si cette dernière enfle d'un nombre d'articles additionnels importants.

Votre rapporteure constate que le **délaï moyen de prise des décrets est à peine inférieur pour les lois votées selon la procédure accélérée** : 5 mois et 2 jours pour les textes dont l'urgence est de droit ; 5 mois et 6 jours pour les autres textes votés après engagement de la procédure accélérée. En outre, le taux de décrets pris plus de 6 mois après la promulgation de la loi est de 28%, dont 6% supérieur à 1 an, **soit des données similaires à l'ensemble des lois votées**.

Mais surtout, votre rapporteure note qu'en moyenne, **le délaï de prise des décrets d'application est supérieur à celui du vote de la loi selon la procédure accélérée** : 5 mois et 6 jours, soit 158,5 jours en moyenne nécessaires pour les décrets d'application contre 145 jours pour l'adoption de la loi selon la procédure accélérée. Votre rapporteure ne peut que **s'interroger sur le recours toujours plus accru à la procédure accélérée, face à une lenteur supposée de la procédure législative, alors qu'au final le Gouvernement a besoin d'un délaï supérieur pour prendre les textes d'application - et encore seulement une partie d'entre eux**.

#### **G. UN TAUX DE REMISE DES RAPPORTS QUI CONTINUE À ÊTRE FAIBLE**

Lors du bilan de l'application des lois de l'année dernière, le Secrétaire général du Gouvernement avait indiqué « *la nécessité de faire un effort sur ce point* ». **Votre rapporteur ne peut que constater le faible nombre de rapports remis - et souvent hors délaï**.

##### **- Les rapports de l'article 67**

L'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose que « *le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application [d'une loi] à l'issue d'un délaï de six mois* » suivant la date de son entrée en vigueur. 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 de textes d'application nécessaires et en indique les motifs* ».

Ces rapports doivent permettre d'informer **le Parlement sur les mesures de toute nature** - y compris celles n'entrant pas dans le taux de suivi de l'application des lois du gouvernement - prises au titre de la loi en question, mais aussi - et surtout - de lui indiquer **les difficultés qu'il rencontre**. Il en va ici aussi du respect de la volonté du législateur.

Or le nombre de rapports de l'article 67 remis est très faible. **Seuls 5 sur les 26 lois de la session appelant des mesures d'application ont été déposés**. En outre, ces derniers le sont souvent **avec retard**. Certes, le Secrétaire général du Gouvernement avait indiqué l'année dernière que « *le délaï de six mois n'est alors pas toujours le plus pertinent pour dresser le bilan de*



---

*l'application de la loi* », mais les délais peuvent être excessivement longs. Tel est le cas du rapport de l'article 67 de la loi n°2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique, qui a été remis au Sénat le 22 février 2017 – alors qu'il aurait dû être remis en avril 2014 ...

Au total, entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 17 mai 2018, **11 rapports de l'article 67 ont été remis** – dont 6 portant sur des lois des sessions antérieures.

M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, a indiqué qu'il allait rappeler aux directeurs d'administration centrale que ces rapports devaient être déposés dans un délai de 6 mois.

Votre rapporteure note toutefois un **point positif, qui – elle l'espère – indique un engagement fort du nouveau Gouvernement** : le rapport de l'article 67 pour les lois n°2017-1338 et n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a été remis le 16 avril 2018 – soit quasiment dans le délai des 6 mois.

#### - Les demandes de rapport au Gouvernement

Les demandes de rapport au Gouvernement aident le Parlement à **mener à bien ses missions prévues par l'article 24 de la Constitution : voter la loi, contrôler le Gouvernement et évaluer les politiques publiques.**

Au cours de la session 2016-2017, près de 70 rapports au Gouvernement ont été demandés, dont 48 devaient être remis avant le 20 mai 2018. Or, **le taux de remise n'est que de 25%**. Ces documents participent à l'information du Parlement dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Notre collègue M. Claude Bérit-Débat avait déjà souligné dans le bilan d'application des lois de l'année dernière, le caractère préjudiciable de l'absence de retours de ces rapports, notamment lorsque le législateur « *en application de l'article 37-1 de la Constitution, adopte des dispositions à caractère expérimental* ». Et de souligner : « *une telle démarche n'a de sens que s'il existe des moyens effectifs de mesurer les résultats des politiques publiques novatrices mises ponctuellement en place par ce biais* ». Cette année encore, plusieurs dispositions législatives ont prévu la remise d'un rapport au Parlement à l'issue des expérimentations. Votre rapporteure espère que ces derniers seront effectivement remis. Dans le même ordre d'idée, Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture regrette l'absence de remise du rapport d'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française, mesure particulièrement discutée dans le cadre de l'examen de la loi relative à l'enseignement supérieur et à la recherche de juillet 2013. Elle note que « *le retard atteint désormais près de deux ans, puisqu'il devait être présenté dans un délai de trois ans après la promulgation de la loi. Qu'on soit favorable ou pas à cette mesure, disposer d'une première évaluation serait fort utile dans un contexte de compétition accrue pour l'accueil des étudiants étrangers* ».

Ce chiffre est d'autant plus préoccupant, que plusieurs commissions, à l'image de la commission des finances et de celles des affaires sociales, **émettent souvent des avis défavorables à des demandes de rapport qui n'ont pour but que de contourner** les interdictions de l'article 40 de la Constitution et n'ont pas de véritable vocation informative pour le Parlement. Ainsi, M. Alain Milon, lors de l'audition du Secrétaire général du Gouvernement a indiqué que sa commission avait supprimé 50 articles demandant des rapports lors de l'examen de la loi dite « Santé ». Votre rapporteure souhaite ainsi souligner que le Sénat ne demande pas systématiquement des rapports et se prononce souvent contre ceux non susceptibles de lui apporter des informations substantielles. **Dans ces conditions, il souhaite pouvoir disposer de ceux qui ont été prévus par la loi.**

Face à ce constat, **certaines commissions ont ponctuellement réalisé elles-mêmes ces rapports.** Ainsi, M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères et de la défense a regretté que *« contrairement aux dispositions de [l'article 4] la loi de programmation militaire de 2013, nous n'ayons pas reçu le bilan annuel, politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement doit nous transmettre chaque année. La commission a fait son propre bilan des OPEX dans un rapport d'information de juillet 2016 ».*

Certains rapports sont remis avec **un retard important.** C'est notamment ce qu'a noté M. Vincent Éblé, président de la commission des finances : *« après plusieurs années de protestation sur le manque d'information du Parlement, et l'engagement de Mme Gény-Stéphann en séance le 19 avril dernier, nous venons de recevoir le « jaune » annexé au projet de loi de finances de chaque année sur l'échange d'informations fiscales entre la France et ses partenaires .... pour les années 2015 et 2016. C'est un premier pas pour combler le retard accumulé, mais il faudra désormais que ces informations nous soient délivrées en temps utile pour être exploitées ».*

Or, dans certains cas, sans aucune explication, **ces rapports sont prêts mais ne sont pas transmis,** comme l'a relevé Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques : *« d'autres rapports restent quant à eux sur le bureau des ministres. C'est par exemple le cas du rapport demandé par l'article 32 de la loi « ALUR sur la mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. Ce rapport est depuis le début de l'année 2017 sur le bureau du ministre chargé du logement en vue de sa transmission au Parlement. Malheureusement, nous attendons toujours... ».* **Or, ces rapports sont une source d'information importante pour le travail législatif, d'autant plus lorsqu'ils concernent le bilan d'une expérimentation.** Ainsi, l'an dernier le Gouvernement avait indiqué avoir reçu un rapport établi par la Commission nationale du débat public, au terme de l'expérimentation prévue par l'article 3 de la loi du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public. Ce rapport n'est **toujours pas transmis au**

**Parlement.** Or, le Gouvernement a tiré les conclusions de cette expérimentation dans le cadre de l'ordonnance n°2016-1060 du 3 août 2016.

Par ailleurs, comme nombre de ses collègues, votre rapporteure dénonce le fait que **certains rapports ne soient pas transmis officiellement au Parlement, au motif qu'ils sont rendus publics.** Or, le processus de transmission établi permet notamment de veiller à une information rapide des parlementaires sur l'existence de ces rapports. Interpellé à ce sujet, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement a reconnu que cette situation n'était pas normale.

Face à ce constat, M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a indiqué que *« mieux vaut dans certains cas avoir recours à d'autres procédures, comme les questionnaires budgétaires, qui sont envoyés chaque année, et auxquels le Gouvernement a l'obligation, en application de l'article 49 de la LOLF, de répondre avant le 10 octobre »*. En outre, il a rappelé la possibilité *« pour les commissions permanentes, de demander les prérogatives d'une commission d'enquête, qui permettent de demander une communication exhaustive de documents et rapports existants au Gouvernement »*.

**Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 17 mai 2018, ce sont 190 rapports qui ont été remis au Sénat.** Certains sont des rapports annuels, des rapports ponctuels prévus par un article législatif, des rapports dits de l'article 67, ou encore des tableaux de programmation des mesures d'application d'une loi. D'autres enfin sont **des rapports non prévus par un texte.** Tel est le cas du rapport relatif à la programmation militaire 2017-2019 reçu le 18 octobre 2016 par la commission des affaires étrangères et de la défense. Celui-ci présente les conséquences des décisions annoncées par le Président de la République lors du Congrès du 16 novembre 2015.

#### **H. LE RECOURS AUX ORDONNANCES N'ENTRAÎNE PAS UNE EFFECTIVITÉ PLUS RAPIDE DE LA NORME**

Face à l'importance prise par les ordonnances ces dernières années, votre rapporteure a souhaité **s'intéresser à cette pratique dans le cadre du bilan annuel de l'application des lois.**

Au cours de la session parlementaire 2016-2017, 81 ordonnances ont été publiées. **L'argument de la célérité de l'ordonnance comme véhicule normatif est à relativiser.** En effet, si les ordonnances du 22 septembre 2017, prises pour le renforcement du dialogue social ont été prises *« dans un délai remarquable de 56 jours et ratifiées très rapidement par une loi du 29 mars 2018 »*, comme l'a souligné M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, le délai moyen de prise de l'ordonnance est beaucoup plus élevé. Celui-ci, calculé comme le temps constaté entre la date de demande

d'habilitation<sup>1</sup> et la prise de l'ordonnance – est de **571,5 jours**. Quatre ont nécessité un délai supérieur à 1000 jours.

**Ce délai est ainsi trois fois plus élevé que le délai moyen de vote d'une loi pendant la session 2016-2017 (196 jours).** Il reste également **supérieur au délai théorique nécessaire dont dispose une loi pour être applicable** : en intégrant les six mois dont dispose le Gouvernement pour atteindre son objectif d'application des lois, le délai total de vote d'une loi et ses textes d'application est de 359 jours.

En outre, votre rapporteur note que **plusieurs habilitations n'ont au final pas été utilisées**. Tel est le cas de la création du code monétaire et financière outre-mer. Comme l'a souligné M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, *« cette demande d'habilitation semble n'avoir pas été suffisamment réfléchie puisque la commission supérieure de la codification, dans un avis de juin 2017 a émis des réserves, souhaitant notamment que l'ordonnance soit circonscrite aux collectivités du Pacifique, ce qui ne correspond pas à l'habilitation. Depuis, le dossier semble ne pas avoir avancé »*. Pour sa part, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques a souligné que *« sur les 29 articles d'habilitation [de textes relevant de sa commission], 6 n'ont fait l'objet d'aucune ordonnance dans le délai imparti »*. Pour certaines d'entre elles, le Sénat **avait pointé lors des débats les obstacles auxquels seraient confrontées leurs rédaction**. C'est notamment le cas de l'habilitation à prendre une ordonnance créant « une banque de la démocratie ». Cette dernière arrive à échéance le 15 juin prochain, sans que des avancées majeures sur ce thème n'aient été faites.

Pour d'autres, l'habilitation a été **abandonnée au profit d'un examen législatif « classique », posant la question de la demande même du recours à une ordonnance**. C'est notamment le cas, relevé par la commission des lois, de l'ordonnance prévue par l'article 118 de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer pour prendre toute mesure relevant du domaine de la loi afin de mettre en place, à Mayotte, un régime fiscal transitoire jusqu'en 2025 à même de faciliter les démarches de régularisation foncière. L'ordonnance devait être prise avant le 28 novembre 2017. Au final, ce régime fiscal dérogatoire a été mis en place par l'article 64 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017, votée un mois plus tard. Toutefois, pour M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, la situation des ordonnances est différente de celles des décrets. Ainsi, le **Gouvernement n'a pas l'obligation de les prendre, l'habilitation n'ouvrant qu'une faculté**.

Par ailleurs, votre rapporteure relève que, lors de la session 2016-2017, le **délai moyen d'habilitation demandé par le Gouvernement pour prendre les 42 ordonnances est de 11 mois et 9 jours (344 jours)** – 10 mois et

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la date de présentation du texte en Conseil des ministres, lorsque la demande d'habilitation est dans le texte initial, ou de la date d'adoption de l'amendement portant cette mesure.

---

4 jours (309 jours) si l'on fait abstraction des quatre habilitations les plus longues pour codification.

Quant au délai dont dispose le Gouvernement pour déposer le **véhicule de ratification, il oscille entre 3 et 6 mois**. Or, comme l'a fait remarquer Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, « *lorsque le délai de ratification est de 5 mois, le délai moyen de dépôt d'un projet de loi de ratification est de plus de 4 mois et demi* ». De même, et bien que cette ordonnance n'entre en vigueur que le 1<sup>er</sup> juillet 2018, **on peut s'interroger sur les raisons pour lesquelles, plus de 5,5 mois après la prise de l'ordonnance n°2017-1674** du 8 décembre 2017 relative à l'utilisation d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé pour la représentation et la transmission des titres financiers (« blockchain »), aucun projet de loi de ratification n'a été déposé - alors que le délai expire dans quelques jours, le 8 juin 2018.

Enfin, **l'ordonnance peut elle-même nécessiter des décrets d'application**. L'exemple de l'ordonnance n°2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle est intéressant à cet égard. Son article premier prévoit plusieurs décrets, dont un visant à « *préciser les modalités d'application du présent article* ». Comme le relève la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, ce dernier a été pris le 6 mars 2018 (décret n°2018-165). Or, lors de la présentation de l'amendement portant l'habilitation, le ministre avait indiqué que « *compte tenu des délais contraints [...], une habilitation à légiférer par ordonnance doit permettre d'adopter plus rapidement, dès l'obtention de l'avis de la Commission européenne, l'ordonnance qui mettra en œuvre les modalités de réalisation* »<sup>1</sup>. L'accord de principe de la Commission européenne a été obtenu le 6 novembre 2015. Il aura ainsi fallu **deux ans et quatre mois au Gouvernement, à partir de cette date, pour rendre pleinement effective une mesure essentielle à la réalisation de cette infrastructure, dont le caractère urgent avait été mis en avant par le Gouvernement lors des débats parlementaires**.

---

<sup>1</sup> Assemblée nationale, compte-rendu des débats de la séance du 12 janvier 2015 de 16 heures ; <http://www.assemblee-nationale.fr/14/cr-cscroissact/14-15/c1415003.asp>

## **DEUXIÈME PARTIE : ANALYSES DES COMMISSIONS**

---

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	35
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE</b> .....	37
<b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES</b> .....	37
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....	37
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	38
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	39
<b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE</b> .....	40
<b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE</b> .....	40
<b>IV. LE RECOURS AUX ORDONNANCES</b> .....	41
<b>V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS</b> .....	43
A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....	43
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....	44
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES</b> .....	55
<b>I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE</b> .....	55
A. LOI N° 2017-348 DU 20 MARS 2017 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES ET AU DÉVELOPPEMENT DU BIOCONTRÔLE .....	55
B. LOI N° 2014-1170 DU 13 OCTOBRE 2014 D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT .....	56
C. LOI N° 2011-1843 DU 8 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE AUX CERTIFICATS D'OBTENTION VÉGÉTALE .....	64
D. LOI N° 2010-874 DU 27 JUILLET 2010 DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE.....	66
E. LOI N° 2008-595 DU 25 JUIN 2008 RELATIVE AUX ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS .....	69

<b>II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT</b> .....	71
A. LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ .....	71
1. <i>S'agissant des titres I à III relatifs au logement</i> .....	71
2. <i>S'agissant du titre IV relatif à l'urbanisme</i> .....	74
B. LOI N° 2014-173 DU 21 FÉVRIER 2014 DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE .....	85
<b>III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION</b> .....	86
<b>IV. ÉNERGIE</b> .....	88
A. LOI N° 2017-1839 DU 30 DÉCEMBRE 2017 METTANT FIN À LA RECHERCHE AINSI QU'À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET À L'ENVIRONNEMENT .....	88
1. <i>Au-delà des hydrocarbures, la loi comprend plusieurs mesures importantes pour le secteur énergétique</i> .....	88
2. <i>Les réformes du stockage du gaz et des règles de raccordement des énergies marines renouvelables sont en grande partie applicables</i> .....	90
3. <i>Certaines dispositions sont inapplicables mais le délai de six mois après la promulgation n'est pas échu</i> .....	92
4. <i>Trois illustrations de l'application concrète de la loi : le traitement des demandes de titres en cours d'instruction, la remise des rapports démontrant l'absence de techniques interdites et la mise en ligne des demandes et titres</i> .....	96
B. LOI N° 2017-227 DU 24 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-1019 DU 27 JUILLET 2016 RELATIVE À L'AUTOCONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ ET N° 2016-1059 DU 3 AOÛT 2016 RELATIVE À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET VISANT À ADAPTER CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ET AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES.....	99
C. LOI N° 2016-1341 DU 11 OCTOBRE 2016 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2016-129 DU 10 FÉVRIER 2016 PORTANT SUR UN DISPOSITIF DE CONTINUITÉ DE FOURNITURE SUCCÉDANT À LA FIN DES OFFRES DE MARCHÉ TRANSITOIRES DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ .....	103
D. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	104
E. LOI N° 2010-1488 DU 7 DÉCEMBRE 2010 PORTANT NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ .....	113
<b>V. PME, COMMERCE, ARTISANAT ET TOURISME</b> .....	114
A. LOI N° 2017-203 DU 21 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-301 DU 14 MARS 2016 RELATIVE À LA PARTIE LÉGISLATIVE DU CODE DE LA CONSOMMATION ET N° 2016-351 DU 25 MARS 2016 SUR LES CONTRATS DE CRÉDIT AUX CONSOMMATEURS RELATIFS AUX BIENS IMMOBILIERS À USAGE D'HABITATION ET SIMPLIFIANT LE DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE CONFORMITÉ ET DE SÉCURITÉ DES PRODUITS ET SERVICES .....	114



B. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES.....	116
1. Dispositions relatives à l'urbanisme.....	116
2. Dispositions relatives aux communications électroniques.....	119
3. Dispositions relatives au tourisme.....	120
C. LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION.....	121
1. Obligations d'information imposées aux sites comparateurs en ligne.....	121
2. Protection du consommateur contre le recours abusif aux numéros de téléphone dits « surtaxés ».....	121
<b>TROISIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DE LA LOI RÉFORMANT ACTION LOGEMENT.....</b>	<b>125</b>
A. UNE MISE EN PLACE RAPIDE DES NOUVELLES ENTITÉS D'ACTION LOGEMENT, À L'EXCEPTION DU COMITÉ DES PARTENAIRES.....	126
1. Une organisation simplifiée mise en œuvre dès le 1 <sup>er</sup> janvier 2017.....	126
2. Le comité des partenaires : une structure toujours pas installée.....	128
B. LES EFFETS DE LA RÉFORME : UNE BAISSSE DES COÛTS DE GESTION NON IMMÉDIATE ET UN IMPACT SUR LES BAILLEURS SOCIAUX ET LES TERRITOIRES AUQUEL IL CONVIENT D'ÊTRE ATTENTIF.....	129
1. Une diminution des coûts de gestion qui ne sera pas immédiate.....	129
2. La répartition de la PEEC entre bailleurs sociaux : l'affirmation d'un principe de non-discrimination et la mise en place d'un contrôle de l'acquisition des titres.....	130
3. Une répartition territoriale des enveloppes en fonction des analyses des besoins dans les territoires.....	132
<b>QUATRIÈME PARTIE : LE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ, EXAMINÉE PAR UNE COMMISSION SPÉCIALE.....</b>	<b>139</b>
A. LES MESURES SOCIALES.....	140
B. LES MESURES DE NATURE CULTURELLE.....	141
C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU LOGEMENT ET À L'URBANISME.....	142
1. Les mesures prises.....	142
2. Les mesures manquantes.....	145
D. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX GENS DU VOYAGE, À LA FONCTION PUBLIQUE ET À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS.....	147
1. Dispositions relatives aux gens du voyage.....	147
2. Dispositions relatives à la fonction publique.....	148
3. Dispositions pénales ayant pour objet de mieux lutter contre les discriminations.....	149



---

## INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte **dix-huit lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2017**. Exception faite de certains textes dont l'étude n'est plus jugée pertinente, le bilan mesure l'application des lois promulguées **depuis 2008**, soit de la loi du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés jusqu'à la loi du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle. La loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, promulguée au mois de décembre 2017, ne sera prise en compte dans le bilan quantitatif qu'à partir de l'année prochaine mais fait dès cette année l'objet d'un commentaire dans la partie consacrée à l'analyse qualitative de l'application des lois relatives à l'énergie, pour un état des lieux du secteur aussi pertinent que possible à la date de publication de ce rapport.

Le suivi de la publication des mesures réglementaires prises en application de la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a été confié à la commission des affaires économiques. En raison de l'examen de ce texte par une commission spéciale, les statistiques établies globalement pour l'ensemble des lois dont le suivi de l'application est assuré par la commission des affaires économiques ne prennent donc pas en compte cette loi, dont l'analyse qualitative de l'application fait l'objet d'une partie distincte.

Comme les années précédentes, afin d'apprécier l'objectif du Premier ministre François Fillon, énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les **mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2018** entrent ainsi dans le champ d'étude de ce bilan.

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

Par ailleurs, face à l'augmentation du nombre de demandes d'habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance, les délais

effectifs entre les lois d'habilitation, la prise de l'ordonnance et sa ratification sont examinés pour la première fois cette année.

---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

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

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les dix-huit lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2018, **six sont totalement applicables.**

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

- la loi n° 2017-203 du 21 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation et n° 2016-351 du 25 mars 2016 sur les contrats de crédit aux consommateurs relatifs aux biens immobiliers à usage d'habitation et simplifiant le dispositif de mise en œuvre des obligations en matière de conformité et de sécurité des produits et services, qui a fait l'objet de la prise, à ce jour, de quatre arrêtés non prévus ;

- la loi n° 2016-1341 du 11 octobre 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité, qui a fait l'objet de la prise, à ce jour, d'un décret non prévu ;

- la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation, dont la promulgation a été suivie par l'adoption par le Gouvernement de deux ordonnances dans le délai imparti et du dépôt sur le bureau du Sénat des projets de loi de ratification respectifs.

Les **trois autres lois** considérées comme totalement applicables dans ce bilan affichaient déjà un **taux d'application de 100 % dans le rapport présenté l'an dernier :**

- la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation ;

- la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine ;

- la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

L'étude de ces lois s'avère toujours pertinente dans le sens où des **rapports du Gouvernement**, qui ne sont pas des mesures réglementaires intervenant dans le calcul du taux d'application, n'ont **toujours pas été remis au Parlement**.

### **B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES**

Sur les dix-huit lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2018, **douze (c'est-à-dire les deux tiers) sont partiellement applicables :**

- la loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle, dont le taux d'application atteint 90 % ;

- la loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables, applicable à 54 % ;

- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, applicable à hauteur de 95 % ;

- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, qui affiche un taux d'application de 98 % ;

- la loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques, dont le taux d'application atteint 86 % au terme de la période d'étude de ce bilan ;

- la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, désormais applicable à hauteur de 93 % ;

- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont le taux d'application atteint 87 % ;

- la loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale, dont le taux d'application s'établit désormais à 71 % ;

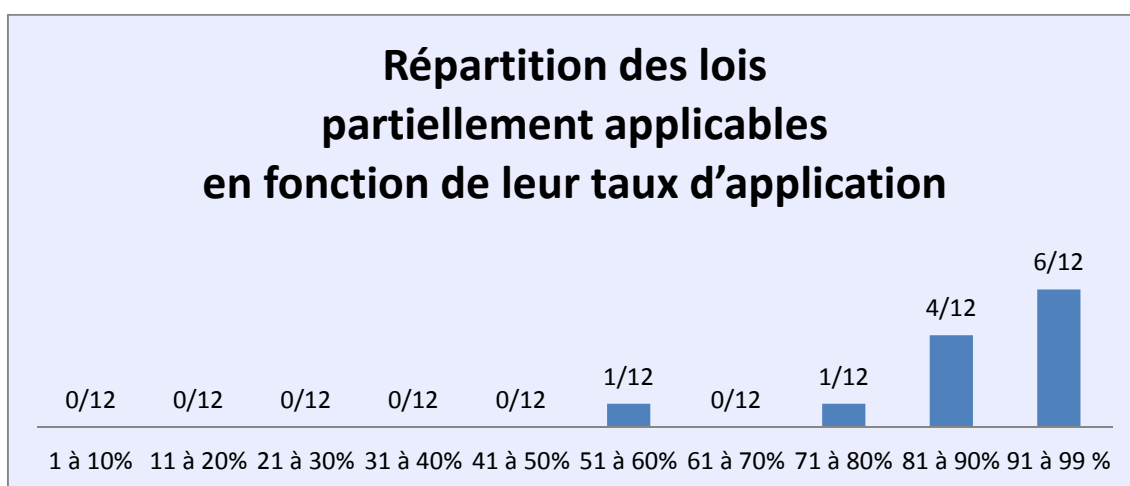
- la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche, dont 91 % des dispositions sont applicables ;

- la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, applicable à 96 % ;

- la loi n° 2010-737 du 1<sup>er</sup> juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation, qui présente un taux d'application de 97 % ;

- la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés, dont 90 % des dispositions sont applicables.

Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 54 % à 98 % :

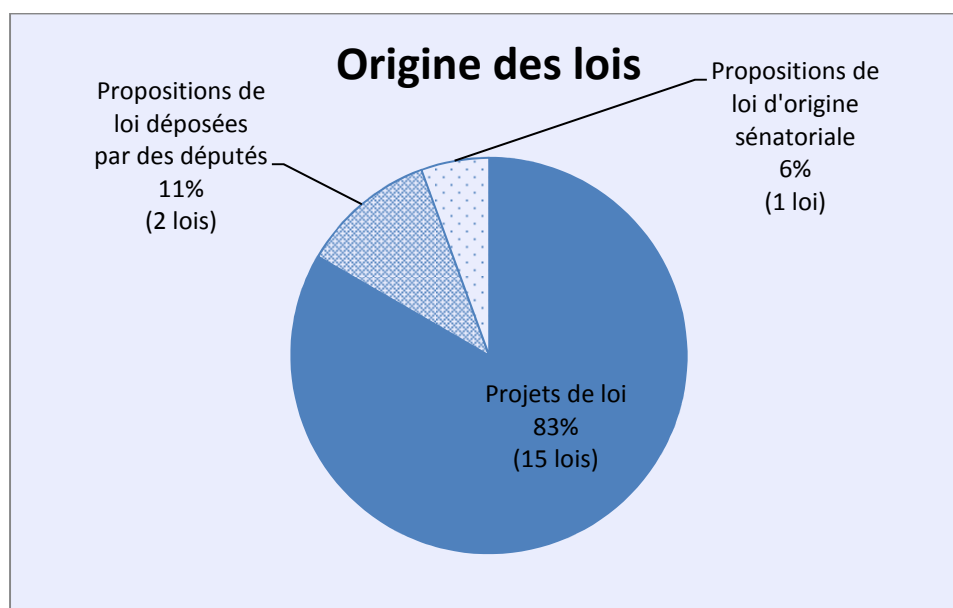


Toutes ces lois partiellement applicables affichent un taux d'application supérieur à 50 % et la moitié d'entre elles sont applicables à plus de 90 %. Pour autant, on ne doit pas automatiquement en déduire une bonne applicabilité de ces lois. En effet, comme indiqué dans le bilan sectoriel, ces taux ne constituent en définitive que des indicateurs qui ne rendent pas compte de la mise en œuvre effective des lois et ne permettent en aucun cas de procéder à une évaluation de leur application, qui ne peut être véritablement pertinente que lorsqu'elle est qualitative. Une disposition applicable n'est pas nécessairement appliquée.

### *C. LES LOIS NON APPLICABLES*

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

## II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE



Sur les dix-huit lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2018, trois seulement sont issues de propositions de loi, parmi lesquelles une seule déposée par des sénateurs. En termes statistiques, cela signifie qu'un tiers seulement des textes issus de propositions de loi sont d'origine sénatoriale et que moins de **6 % des lois dont l'application est suivie cette année par la commission émanent de textes présentés par des sénateurs.**

Il convient cependant de rappeler que quelques lois issues de propositions de loi ont été retirées ces dernières années du stock des lois suivies par la commission des affaires économiques, en raison de leur totale applicabilité.

La seule loi d'origine sénatoriale prise en compte dans le bilan cette année est la **loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale**. Votée en 2011, cette loi visait à harmoniser le droit national avec le droit européen en matière de propriété intellectuelle sur les semences, et à donner un cadre juridique à la pratique des semences de ferme. Ses dispositions essentielles sont presque toutes applicables.

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

Engagée par le Gouvernement, la procédure accélérée autorise le non-respect des délais, prévus à l'article 42 de la Constitution, entre la discussion en séance publique d'un projet ou d'une proposition de loi et son dépôt ou sa transmission en première lecture. Elle permet également la



---

réunion d'une commission mixte paritaire, provoquée par le Premier ministre ou, pour une proposition de loi, par décision conjointe des présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat, après une seule lecture dans chaque assemblée au lieu de deux.

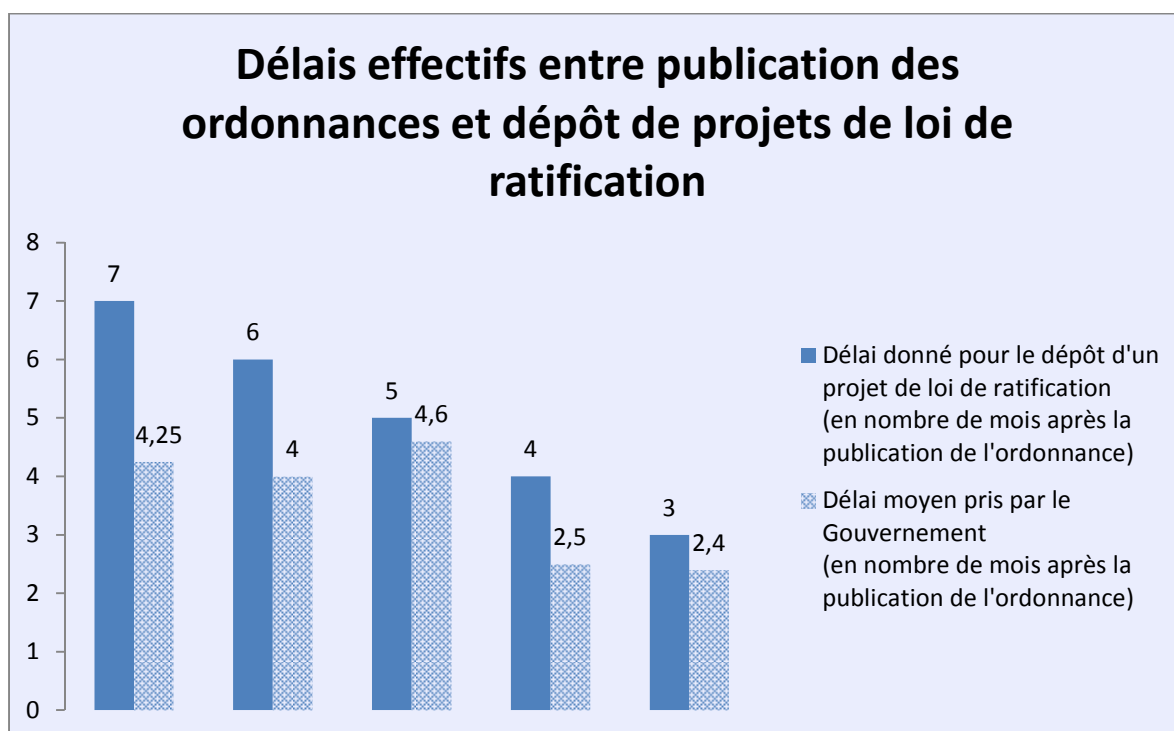
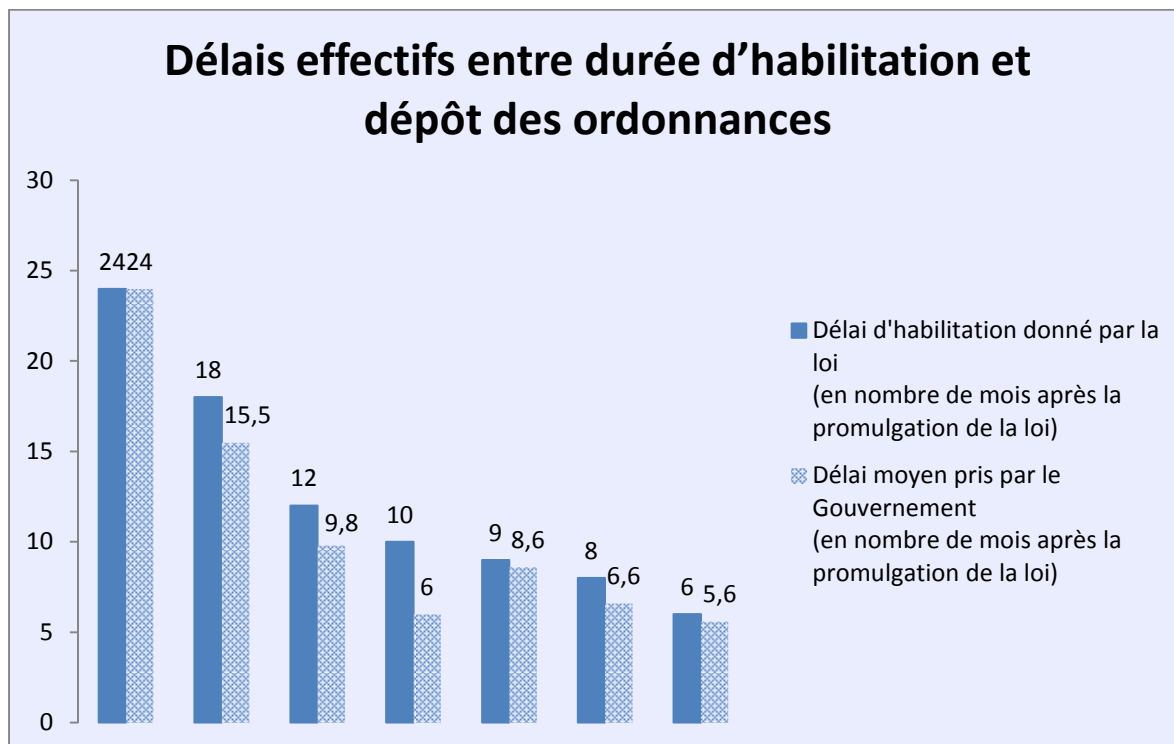
Le recours à la procédure accélérée pour l'examen des textes envoyés à la commission des affaires économiques a été systématique pour les quatre lois entrant cette année dans le champ d'étude. Sur les dix-huit lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre de ce bilan annuel, **onze ont été votées selon la procédure accélérée ou après déclaration d'urgence pour la loi antérieure à la révision constitutionnelle de 2008**. Parmi ces onze lois, trois étaient d'application directe et sept ne sont encore que partiellement applicables, alors qu'elles ont été pour certaines d'entre elles promulguées il y a déjà plusieurs années.

#### IV. LE RECOURS AUX ORDONNANCES

Exactement **la moitié des lois** dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques **habilitent le Gouvernement à prendre des ordonnances**.

Dans ces neuf lois, et en considérant les seuls articles de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques dont le suivi de l'application est à la charge de la commission des affaires économiques, on compte **vingt-neuf articles d'habilitation**, dont **six n'ont fait l'objet d'aucune ordonnance dans le délai imparti**. Au total, ce sont **quarante-sept ordonnances** qui ont été déposées, certaines d'entre elles, notamment en ce qui concerne la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte et la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt, répondant à l'habilitation donnée par plusieurs articles.

Les graphiques présentés ci-après illustrent l'examen des délais effectifs entre les lois d'habilitation et les dépôts d'ordonnances et entre le dépôt de ces textes et celui de leur projet de loi de ratification.



---

Quatre de ces ordonnances ont été ratifiées par la promulgation de lois de ratification.

D'autres ordonnances ont été approuvées par la promulgation de lois comportant en leur sein un ou plusieurs articles ratifiant de manière expresse, comme l'a exigé la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, une ou plusieurs ordonnances.

**Toutes les ordonnances ont été suivies par le dépôt d'un projet de loi de ratification mais la majorité de ces projets ne sont pas venus en discussion au Parlement.**

## V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS

### A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

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

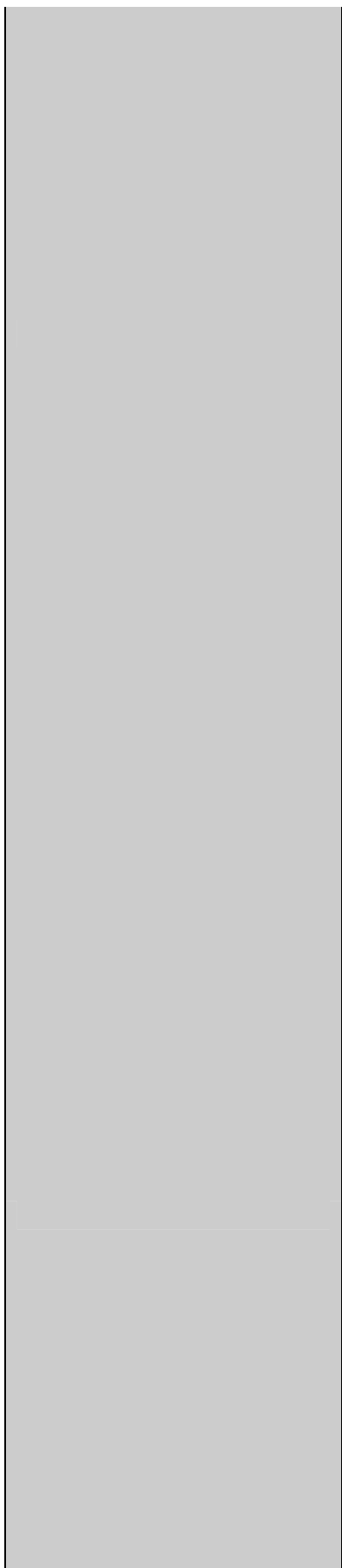
Sur les quinze lois qui ne sont pas considérées comme étant d'application directe parmi celles étudiées cette année, **aucune n'a fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 depuis le bilan établi l'année dernière.**

**Au total, le Gouvernement a publié un rapport dit « article 67 » sur seulement un tiers des lois dont la commission des affaires économiques suit l'application cette année.**

## B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

	<b>Rapports remis au Parlement entre le 1er octobre 2016 et le 31 mars 2018 pour les lois promulguées entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017 ou remis entre le 1er avril 2017 et le 31 mars 2018 pour les lois promulguées avant le 1er octobre 2016</b>	<b>Rapports dont la remise au Parlement est toujours attendue</b>
Loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle	-	Evaluation de l'expérimentation de l'obligation de mise en place d'actions visant à la réalisation d'économies de produits phytopharmaceutiques. Cette évaluation, prévue par l'article 11, doit être effectuée et rendue publique avant le 1er janvier 2020.
Loi n° 2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables	-	Rapport sur les mesures que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour accompagner les consommateurs finals aux revenus modestes qui seraient contraints, en raison de la modification de la nature du gaz acheminé dans les réseaux de distribution de gaz naturel auxquels ils sont raccordés, de remplacer un ou des appareils ou équipements gaziers inadaptables. Ce rapport, prévu par l'article 16, devait être remis au Parlement dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi.
Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte	- Rapport sur le statut des colonnes montantes dans les immeubles d'habitation, remis en avril 2017. Les annexes à ce rapport, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016, ont été transmises au Parlement le 30 novembre 2017.	- Rapport sur l'atteinte des objectifs de la politique énergétique définis au I de l'article L. 100-4 dans les six mois précédant l'échéance d'une période de la programmation pluriannuelle de l'énergie.

	<p>- Rapport sur l'opportunité de l'extension de la durée de garantie légale de conformité de deux à cinq ans, voire à dix ans, pour certaines catégories ciblées de produits, remis en avril 2017.</p> <p>- Rapport sur l'impact d'une extension éventuelle à la maroquinerie de la filière à responsabilité élargie des textiles.</p> <p>- Rapport définissant un plan de développement du stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné.</p> <p>- Rapport d'évaluation de l'expérimentation du chèque énergie dans certains territoires, remis en décembre 2017.</p>	<p>Rapport prévu par l'article 1er. Le premier rapport doit être déposé entre le 1er juillet 2018 et le 30 décembre 2018.</p> <p>- Rapport remis tous les cinq ans détaillant la stratégie nationale à l'échéance 2050 pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire.</p> <p>Rapport prévu par l'article 4.</p> <p>- Rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment.</p> <p>Rapport prévu à l'article 9, remis au Gouvernement et déposé sur les bureaux de l'Assemblée nationale et du Sénat, qui en saisissent l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques.</p> <p>- Rapport sur les moyens de substituer une aide globale à l'ensemble des aides fiscales attachées à l'installation de certains produits de la construction.</p> <p>Rapport prévu à l'article 14, remis au plus tard six mois après la publication du décret mentionné à l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation.</p> <p>- Rapport d'évaluation concernant la mise en place d'un mécanisme financier visant à inciter, via un bonus, les propriétaires dont le bien atteint des objectifs de performance énergétique supérieurs à un référentiel d'économie d'énergie minimale à déterminer, et à pénaliser, via un malus, ceux dont le bien présente des performances énergétiques inférieures à ce référentiel.</p>
--	---	--



Rapport prévu à l'article 14, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016.

- Rapport faisant état :

1° De l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes ;

2° De l'opportunité de leur regroupement au sein d'un fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique ;

3° Des modalités d'instauration d'un tel fonds.

Rapport prévu par l'article 19, qui devait être remis au plus tard le 17 février 2016.

- Rapport sur l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules sur l'installation de chauffage au bois pour particuliers.

Rapport prévu par l'article 21, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016.

- Propositions de modification de la réglementation encadrant les mesures d'urgence pour permettre aux pouvoirs publics d'être plus réactifs pour réduire les sources de pollution et protéger la santé des populations exposées, en particulier les plus fragiles.

Ce rapport, prévu par l'article 48, devait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2015.

- Rapport établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission.

Le rapport, prévu par l'article 57, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.

- Stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire, qui doit être soumise au Parlement tous les cinq ans.

Rapport prévu par l'article 69.

- Rapport étudiant les avantages et les inconvénients du développement d'installations de broyeurs d'évier de déchets ménagers organiques.

Le rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard au 1er janvier 2017.

- Rapport sur la possibilité de convertir une partie des aides ou des allocations publiques versées sous forme monétaire aux personnes physiques en valeur d'usage. Le rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.

- Rapport sur les expérimentations en matière d'affichage de la durée de vie des produits afin de favoriser l'allongement de la durée d'usage des produits manufacturés grâce à l'information des consommateurs.

Ce rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard le 1er janvier 2017.

- Rapport sur l'impact économique et environnemental de la mise en œuvre de l'interdiction de la mise à disposition des sacs en matières plastiques à usage unique et de la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxo-fragmentable.

	<p>Le rapport, prévu par l'article 75, devait être remis au plus tard le 1er janvier 2018.</p> <p>- Rapport sur le principe de réversibilité du stockage, en vue d'assurer le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage de déchets.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 100, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <p>- Rapport identifiant les produits qui, ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur, ont un potentiel de réemploi et de recyclage insuffisamment développé et sont susceptibles de concerner des activités de l'économie sociale et solidaire.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 101, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <p>- Rapport sur les modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre d'un environnement physique agressif mentionnés à l'article L. 4161-1 du code du travail, des rayonnements ionisants subis, le cas échéant, par les travailleurs du secteur nucléaire.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 125, devait être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <p>- Rapport sur la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 173, devait être remis avant le 31 décembre 2016.</p>
--	---



<p><b>Loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques (pour les seuls articles dont le suivi de l'application est à la charge de la commission des affaires économiques)</b></p>	-	<p>- Présentation de mesures concrètes visant à renforcer la concurrence dans le secteur de la grande distribution en facilitant les changements d'enseignes afin d'augmenter le pouvoir d'achat des Français, de diversifier l'offre pour le consommateur dans les zones de chalandise tout en permettant au commerçant de faire jouer la concurrence entre enseignes, notamment au niveau des services que celles-ci proposent.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 31, devait être remis au Parlement dans un délai de quatre mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <p>- Évaluation des effets de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 110, devait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2015.</p>
<p><b>Loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques</b></p>	-	<p>- Rapport sur l'électrohypersensibilité.</p> <p>Rapport prévu par l'article 8, qui devait être remis au Parlement le 9 février 2016 au plus tard.</p>
<p><b>Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové</b></p>	-	<p>- Rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, devait être remis au Parlement dans les six mois suivant la promulgation de la loi, soit au plus tard le 24 septembre 2014.</p>

		<p>- Rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers. Ce rapport, prévu par l'article 23, est remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter du 1er janvier 2016.</p> <p>- Rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. Ce rapport, prévu par l'article 32, devait être transmis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014.</p> <p>- Rapport bisannuel de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental visant à assurer la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires. Le premier rapport bisannuel, prévu par l'article 51, devait être déposé au Parlement dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi.</p> <p>- Rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire. Ce rapport, prévu par l'article 134, devait être remis au Parlement au plus tard le 1er janvier 2015.</p>
<p><b>Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation</b></p>	<p>- Rapport sur l'obsolescence programmée, sa définition juridique et ses enjeux économiques, remis en avril 2017.</p>	<p>- Rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et proposant les adaptations nécessaires. Ce rapport, prévu par l'article 2 de la loi, devait être remis au Parlement trente mois au plus tard après la promulgation de la loi, soit au plus tard en septembre 2016.</p>

	<p>- Rapport étudiant les possibilités d'une modulation de l'éco-participation en fonction de la durée de la garantie commerciale des produits, de la disponibilité des pièces détachées et du prix raisonnable de ces dernières.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <p>- Rapport sur la situation et les enjeux en matière de protection des consommateurs.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, est remis annuellement au Parlement.</p> <p>- Rapport sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 16 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 1er janvier 2015.</p> <p>- Rapport présentant et évaluant les conditions de mise en œuvre, la pertinence et l'impact de la réduction de la durée des mesures de traitement des situations de surendettement et des autres mesures prises en matière de prévention et de traitement du surendettement.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 43, est remis au Parlement au plus tard cinq ans après la promulgation de la loi.</p> <p>- Rapport relatif au micro-crédit.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 55 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 1er juillet 2014.</p> <p>- Rapport sur les conséquences de la fin de l'application du règlement (CE) n° 1400/2002 de la</p>
--	--

		<p>Commission, du 31 juillet 2002, concernant l'application de l'article 81, paragraphe 3, du traité à des catégories d'accords verticaux et de pratiques concertées dans le secteur automobile.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 160 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p>
<p><b>Loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine</b></p>	<p>-</p>	<p>- Rapport sur la possibilité de création d'une fondation destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 9 de la loi, devait être remis au Parlement au plus tard six mois après la promulgation de la loi (21 août 2014).</p> <p>- Rapport sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 28 de la loi, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la publication de la loi (21 août 2014).</p>
<p><b>Loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité</b></p>	<p>-</p>	<p>- Rapport au Parlement sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 1er, devait être remis une première fois au</p>

		Parlement avant le 31 décembre 2015, puis tous les 5 ans.
<b>Loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche</b>	-	<p>- Rapport sur les conditions et modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 27, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <p>- Rapport d'analyse sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, notamment par voie fiscale.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 38, devait être remis au Parlement dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <p>- Rapport sur l'état des biens de section, identifiant les obstacles à leur gestion durable et proposant des solutions qui pourront faire l'objet d'un projet ou d'une proposition de loi.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi.</p> <p>- Rapport présentant le bilan de la mise en œuvre du compte épargne d'assurance pour la forêt.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 68, devait être remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter de la promulgation de la loi.</p>
<b>Loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services</b>	-	- Rapport dressant un bilan précis de la mise en œuvre et de l'impact du nouveau régime de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie de région et du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région entre

		<p>2011 et 2013. Ce rapport propose, le cas échéant, les adaptations et évolutions du mode de financement des chambres de commerce et d'industrie de région qui s'avèreraient opportunes au vu de ce bilan.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 9, devait être remis au Parlement avant le 1er janvier 2014.</p> <p>- Bilan de l'organisation des marchés d'intérêt national, portant en particulier sur la mise en œuvre et l'efficacité des périmètres de référence au regard des objectifs poursuivis, présenté au Parlement par l'autorité administrative compétente afin de déterminer s'il y a lieu, ou non, de maintenir ce dispositif ou de le faire évoluer à compter du 1er janvier 2013.</p> <p>L'élaboration de ce bilan associe notamment les établissements publics et les organisations interprofessionnelles concernés.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 20, devait être remis au Parlement au plus tard le 31 décembre 2012.</p>
<p><b>Loi n° 2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation</b></p>	<p>-</p>	<p>- Rapport d'activité annuel de l'Institut national de la consommation.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 62, n'a jamais été remis au Parlement.</p>
<p><b>Loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés</b></p>	<p>-</p>	<p>- Rapport relatif aux possibilités de développement d'un plan de relance de la production de protéines.</p> <p>Ce rapport, prévu à l'article 1er, était attendu avant le 31 décembre 2008.</p>

---

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

### I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE

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

La loi relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle a été une des dernières lois adoptées lors de la précédente législature.

Un an après sa promulgation, elle est déjà presque entièrement applicable.

Les articles 1 à 5 étaient d'application directe, ne nécessitant aucune mesure d'application.

Le barème de la valeur vénale moyenne des terres agricoles, prévu à l'article 6 en remplacement des répertoires départementaux qui n'avaient jamais été mis en œuvre, a été précisé par arrêté du 24 août 2017 du ministre chargé de l'agriculture.

Toutefois, les modalités d'établissement dudit barème n'ont pas été précisées par décret.

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

Les décrets n° 2016-1166 et n° 2017-590 relatifs à la mise en œuvre du dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) ont déterminé une liste des produits dont l'utilisation vise à être réduite d'ici le 31 décembre 2022 et ont précisé les conditions dans lesquelles sont pondérées les quantités de chaque substance active contenues dans les produits phytopharmaceutiques ainsi que le montant de la pénalité, par CEPP manquant, que doivent verser les obligés s'ils ne satisfont pas à l'obligation qui leur a été notifiée.

Une évaluation de l'expérimentation de l'obligation est attendue pour le 1er janvier 2020.

Il est toutefois à noter que les discussions relatives au projet de loi n° 627 (A.N., XV<sup>e</sup> lég.) pour l'équilibre des relations commerciales dans le

secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine et durable portent, en partie, sur une modification du calendrier d'applicabilité des CEPP.

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

La loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) est le texte majeur de la précédente législature en matière d'agriculture. Près de quatre ans après avoir été voté, ce texte de 96 articles est en quasi-totalité applicable.

Le **titre préliminaire**, contenant le seul article 1<sup>er</sup>, était d'application directe, ne nécessitant aucune mesure d'application.

Le **titre I<sup>er</sup>**, comprenant les articles 2 à 23, consacré à la performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires, nécessitait plusieurs mesures d'application, qui ont été presque toutes prises.

Les mesures réglementaires relatives à l'adaptation de la gouvernance agricole prévue à l'article 2 ont été adoptées. Le décret n° 2014-1608 du 26 décembre 2014 a fixé les conditions régissant le Fonds national de cautionnement des achats des produits de la mer. Deux décrets n° 2015-490 du 29 avril 2015 et n° 2015-667 du 10 juin 2015 sont intervenus pour préciser la façon dont les régions sont représentées respectivement au Conseil d'administration de FranceAgrimer et au Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire (CSO). Le décret sur le CSO a été de nouveau modifié en octobre 2015. Un autre décret n° 2015-729 du 24 juin 2015 a été pris en application de l'article 2 pour déterminer la liste des informations devant être transmises à FranceAgrimer par les opérateurs du secteur laitier ainsi que les modalités de transmission.

Le décret n° 2014-1173 a été pris dès le 13 octobre 2014, c'est-à-dire le jour même de la publication de la loi, pour définir le statut des GIEE, en application de l'article 3. En revanche, il a fallu attendre avril 2015 et le décret n° 2015-467 du 23 avril 2015 pour préciser les modalités d'intervention des commissions régionales de l'économie agricole et du monde rural sur les demandes de reconnaissance de GIEE. La montée en puissance des GIEE est progressive : on recensait 240 GIEE agréés début 2016, il y en aurait 477 début 2018, d'après le ministère de l'agriculture et de l'alimentation.

Le décret n° 2016-610 du 13 mai 2016 relatif au réseau des chambres d'agriculture est venu préciser les modalités de contribution du réseau des chambres d'agriculture à l'amélioration de la performance économique, sociale et environnementale des exploitations agricoles et de leurs filières, comme le prévoyait l'article 3.

Les mesures d'application de l'article 4 sont intervenues : le décret n° 2015-591 du 1<sup>er</sup> juin 2015 a précisé les clauses pouvant être incluses dans les baux environnementaux et le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 a



---

précisé les délais de saisine du tribunal paritaire des baux ruraux en cas de désaccord entre copreneurs d'un bail rural.

Trois décrets ont été pris pour l'application de l'article 11 relatif aux groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC) : le décret n° 2014-1515 du 15 décembre 2014 sur les conditions d'accès de ces GAEC aux aides de la politique agricole commun (PAC), le décret n° 2015-215 du 25 février 2015 sur leurs conditions d'agrément et, enfin, le décret n° 2015-216 du 25 février 2015 précisant qu'une absence de réponse vaut refus d'agrément.

En application de l'article 13, le décret n° 2015-665 du 10 juin 2015 a précisé les pouvoirs d'opposition du commissaire du Gouvernement aux délibérations du Haut Conseil de la coopération agricole (HCCA).

En application de l'article 15, le dispositif applicable aux relations commerciales agricoles a été complété : le décret n° 2015-548 du 18 mai 2015 a précisé le statut du médiateur des relations commerciales agricoles et le décret n° 2016-1373 du 12 octobre 2016 a précisé la manière de considérer que des produits différents peuvent être considérés comme relevant de la même production pour l'application du droit de la contractualisation en agriculture.

En application de l'article 17, le décret n° 2015-226 du 26 février 2015 a apporté des précisions sur les modalités d'extension des accords interprofessionnels relatifs à la contractualisation en agriculture.

En application de l'article 19, un décret n° 2015-756 du 24 juin 2015 est intervenu pour organiser la coopération entre employeurs et travailleurs indépendants agricoles sur un même lieu de travail.

En application de l'article 23, un décret n° 2016-1913 du 27 décembre 2016 a été pris après deux ans de concertation pour préciser le cahier des charges applicable aux dispositifs d'authentification unitaire du vin et des boissons spiritueuses sous appellation d'origine, pour lutter contre la fraude.

En outre, toutes les ordonnances prévues à l'article 21 ont été prises par le Gouvernement.

Au final, une seule disposition du titre I<sup>er</sup> reste à ce jour non applicable : l'article 18 prévoyait la mise à disposition d'espaces d'information gratuits par les radios et télévisions au profit des interprofessions, afin de faire la promotion collective des produits agricoles et alimentaires. Mais le Gouvernement avait annoncé n'avoir aucune intention de prendre les décrets d'application de cet article, ayant été lors des débats en désaccord avec cette proposition.

**Le titre II**, comprenant les articles 24 à 38, est consacré à la protection des espaces naturels, agricoles et forestiers et au renouvellement des générations en agriculture. Toutes les mesures d'application ont été prises.

Un décret n° 2015-686 du 17 juin 2015 a été pris en application de l'article 24 pour modifier les conditions de présentation et d'approbation du plan régional de l'agriculture durable (PRAD).

L'ensemble des mesures d'application de l'article 25 relatif à la préservation des terres agricoles ont également été prises :

- Le décret n° 2015-644 du 9 juin 2015 a organisé les commissions départementales de préservation des espaces naturels, agricoles et forestiers (CDPENAF) en métropole, suivi par le décret n° 2015-1488 du 16 novembre 2015 pour les CDPENAF en outre-mer et le décret n° 2016-161 du 17 février 2016 pour la même commission en Corse.

- Le décret n° 2015-779 du 29 juin 2015 a précisé la composition de l'Observatoire des espaces naturels, agricoles et forestiers.

- Enfin, le décret n° 2016-1886 du 26 décembre 2016 a précisé la définition du caractère substantiel de la réduction des surfaces affectées à des productions bénéficiant d'une appellation d'origine protégée et de l'atteinte substantielle aux conditions de production de l'appellation, cette situation entraînant la nécessité d'un avis conforme des CDPENAF.

Le décret n° 2015-955 du 31 juillet 2015 a été pris pour permettre l'application de l'article 27 afin d'organiser l'enquête préalable à l'aliénation d'un chemin rural pour cause d'utilité publique.

Le décret n° 2016-1190 du 31 août 2016 a été pris en application de l'article 28 pour préciser les modalités de la compensation agricole qui doivent désormais être mises en œuvre dans le cadre de projets qui sont susceptibles d'avoir des conséquences négatives importantes sur l'économie agricole. La compensation agricole avait été introduite dans la loi à l'initiative du Sénat.

Les mesures d'application de l'article 29 consacré aux sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural (SAFER) ont, elles aussi, été toutes prises :

- Le décret n° 2015-954 du 31 juillet 2015 a précisé les conditions d'information des SAFER par les notaires et a indiqué les modalités d'adhésion des SAFER à un fonds de péréquation.

- Le décret n° 2015-1018 du 18 août 2015 a précisé les conditions de préemption par les SAFER des droits à paiement ainsi que les conditions dans lesquelles les SAFER communiquent aux services de l'État les informations qu'elles détiennent sur l'évolution des prix et l'ampleur des changements de destination des terres agricoles.

La réforme des régions a conduit au regroupement des SAFER, entraînant en outre l'adoption de plusieurs décrets précisant le champ d'intervention de leur droit de préemption.

---

Les mesures d'application de l'article 31, qui concernaient l'encouragement de l'installation des jeunes agriculteurs, ont, elles aussi, été toutes prises :

- Le décret n° 2016-78 du 29 janvier 2016 institue un nouveau dispositif d'installation progressive et le décret n° 2016-1141 du 22 août 2016 ainsi que deux arrêtés pris à la même date précisent les aides à l'installation disponibles.

- Le décret n° 2015-972 du 31 juillet 2015 met en place un contrat de couverture sociale pour les jeunes en parcours d'installation.

- Le décret n° 2015-777 du 29 juin 2015 précise la durée et le montant de l'aide dont peuvent bénéficier les exploitations employant un salarié ou un stagiaire dans la perspective de lui transmettre l'entreprise ainsi que les conditions dans lesquelles cette aide est remboursée lorsque les engagements ne sont pas tenus.

- Le décret n° 2015-781 du 29 juin 2015 fixe les conditions de participation des chambres d'agriculture à la politique d'installation en agriculture, notamment en matière d'information des candidats à l'installation, de suivi et de tenue du répertoire de l'installation, et de pré-instruction des demandes d'aides.

- Le décret n° 2015-665 du 10 juin 2015 désigne le préfet comme autorité administrative gestionnaire du dispositif d'installation et destinataire des informations sur les cessations d'exploitation.

Les mesures d'application de l'article 32, consacré à la rénovation du contrôle des structures, ont aussi été toutes prises : un décret n° 2015-713 du 22 juin 2015 a précisé les modalités d'élaboration et de révision du schéma directeur régional des exploitations agricoles, les modalités de publicité des décisions prises par l'autorité administrative ainsi que la fixation des conditions de capacité ou d'expérience professionnelle à remplir par le candidat à l'installation. Des arrêtés du 20 juillet 2015 ont fixé les modes de calcul des équivalences pour l'évaluation des seuils du contrôle des structures et le modèle d'arrêté préfectoral portant schéma directeur.

Les décrets n° 2015-310 et 2015-311 du 18 mars 2015 rendent aussi pleinement applicable l'article 33 en précisant les modalités de calcul de l'activité minimale d'assujettissement (AMA), qui permet l'affiliation au régime social agricole. La surface minimale d'assujettissement nationale a été déterminée par arrêté tout comme les coefficients d'équivalence applicables uniformément à l'ensemble du territoire sur la base de la surface minimale d'assujettissement nationale pour les productions hors sol.

Le décret n° 2017-916 du 9 mai 2017 a précisé les catégories d'informations figurant dans le registre des actifs agricoles ainsi que les conditions dans lesquelles ce registre est tenu.

Le décret n° 2015-227 du 27 février 2015 a été pris pour permettre la retraite anticipée pour pénibilité des salariés et non-salariés agricoles des trois départements du Bas-Rhin, du Haut-Rhin et de la Moselle, en application de l'article 36.

Le décret n° 2017-1035 du 10 mai 2017, prévu par l'article 37, a défini les nouvelles modalités d'utilisation du titre emploi-service agricole (TESA).

Le rapport au Parlement étudiant l'opportunité d'affilier au régime social agricole les personnes exerçant des activités d'accueil social à la ferme prévu par l'article 38 a été remis en avril 2015.

**Le titre III**, comprenant les articles 39 à 59, et consacré à la politique de l'alimentation et aux mesures en matière sanitaire, dépendait de nombreuses mesures réglementaires pour être réellement applicable.

Des progrès ont été enregistrés dans la mise en œuvre de ces mesures.

Un décret n° 2016-119 a été pris le 5 février 2016 pour permettre l'identification des camélidés et leur enregistrement auprès de l'Institut français du cheval et de l'équitation, comme le prévoyait l'article 41.

L'article 45 est également pleinement applicable, avec le décret n° 2015-189 du 18 février 2015 qui précise les modalités de publication des résultats des contrôles sanitaires et le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 qui désigne le préfet de département et le ministre de l'agriculture comme autorités compétentes pour décider des fermetures des établissements de la chaîne alimentaire.

L'application de l'article 46 est également assurée par le décret n° 2015-1902 du 30 décembre 2015 qui précise les conditions d'exécution par les laboratoires départementaux d'analyses de leurs missions de service public.

L'article 47 est également applicable, depuis la prise du décret n° 2016-1307 du 3 octobre 2016 fixant les compétences adaptées à la réalisation d'actes de médecine vétérinaire par les techniciens sanitaires apicoles.

L'article 48 visait à mieux encadrer l'utilisation des antibiotiques en médecine vétérinaire. Les nombreuses mesures d'application prévues pour l'application de cet article ont été prises :

- L'arrêté du 22 juillet 2015 relatif aux bonnes pratiques d'emploi des médicaments contenant une ou plusieurs substances antibiotiques en médecine vétérinaire a bien été pris en application de l'article L. 5141-14-3 du code de la santé publique modifié par ladite loi par les ministres chargés de l'agriculture et de la santé.

- Le décret n° 2016-317 du 16 mars 2016 est intervenu pour limiter à un mois la durée de validité des prescriptions des vétérinaires concernant

---

des antibiotiques d'importance critique. Un arrêté du 18 mars 2016 a par ailleurs fixé la liste des antibiotiques d'importance critique.

- Le décret n° 2016-1363 du 12 octobre 2016 précise les règles applicables aux études post-autorisation de mise sur le marché des médicaments vétérinaires.

- Le décret n° 2016-624 du 18 mai 2016 a été pris pour définir les conditions de qualification des personnes chargées de l'information ou du démarchage dans le secteur du médicament vétérinaire, y compris des aliments médicamenteux pour animaux.

- Le décret n° 2016-1788 du 19 décembre 2016 a, pour sa part, précisé les modalités de transmission à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) des données sur les ventes d'antibiotiques à usage vétérinaire, pour permettre le suivi du plan Ecoantibio.

- Le décret n° 2016-1795 du 20 décembre 2016 fixe le régime des conventions devant être passées entre les vétérinaires et les firmes pharmaceutiques et précise les informations qui doivent être transmises au Conseil national de l'ordre des vétérinaires ou au Conseil national de l'ordre des pharmaciens.

- Le décret n° 2017-89 du 26 janvier 2017 a pour sa part défini les modalités d'information du public sur les rémunérations et avantages versés par les entreprises produisant ou commercialisant des médicaments vétérinaires à certains acteurs de la santé animale.

- Un arrêté du 16 février 2017 a fixé la liste des produits dont les effets sont susceptibles d'être à l'origine d'une contravention à la législation sur les fraudes et produits susceptibles d'entraver le contrôle sanitaire des denrées provenant des animaux auxquels ils ont été administrés.

- Le décret n° 2017-336 du 14 mars 2017 a fixé le seuil à partir duquel les entreprises rendent publics les avantages en nature ou en espèces qu'elles procurent aux personnes physiques et morales.

L'article 50, qui encourage à l'utilisation d'alternatives aux pesticides, nécessitait des mesures réglementaires d'application qui ont été prises :

- Les décrets n° 2015-228 du 27 février 2015 et n° 2015-791 du 30 juin 2015 ont organisé l'intervention de l'ANSES sur les produits de biocontrôle.

- Le décret n° 2016-532 du 27 avril 2016 a mis en place une procédure simplifiée d'autorisation des substances naturelles à usage biostimulant.

- Le décret n° 2016-1595 du 24 novembre 2016 a précisé les règles applicables en matière de phytopharmacovigilance.

Enfin, le décret n° 2015-780 du 29 juin 2015, le décret n° 2015-791 du 30 juin 2015 et le décret n° 2015-890 du 21 juillet 2015 adaptent la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime pour tenir compte des transferts de compétence à l'ANSES, permettant aussi la pleine application des articles 51 et 53. Le décret n° 2015-1184 du 25 septembre 2015 a également organisé les transmissions d'informations à l'ANSES dans le cadre de sa compétence concernant les matières fertilisantes et supports de culture.

En outre, un décret n° 2015-757 du 24 juin 2015 définit les micro-distributeur, dispensés de Certiphyto par l'article 53.

Au final, le titre III est désormais intégralement applicable.

**Le titre IV**, comprenant les articles 60 à 65, consacré à l'enseignement, la recherche et le développement agricole et forestier, est en totalité applicable suite à la prise de plusieurs décrets :

- Les décrets n° 2014-1218 et n° 2014-1219 du 21 octobre 2014 sur le comité consultatif ministériel compétent à l'égard des personnels enseignants et de documentation.

- Le décret n° 2015-365 du 30 mars 2015 relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Institut agronomique, vétérinaire et forestier de France (IAVF), créé par l'article 64 de la loi.

- Le décret n° 2015-457 du 21 avril 2015 sur le médiateur de l'enseignement agricole technique et supérieur.

- Le décret n° 2015-730 du 24 juin 2015 qui définit le statut des groupements d'établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricoles.

- Le décret n° 2015-1519 du 23 novembre 2015 sur l'acquisition progressive des diplômes.

- Le décret n° 2015-1375 du 28 octobre 2015 sur le statut des agents publics contractuels des établissements publics locaux d'enseignement et de formation professionnelle agricole et des établissements d'enseignement supérieur agricole.

- L'arrêté du 25 novembre 2016 portant approbation du projet stratégique national pour l'enseignement agricole et du schéma prévisionnel national des formations de l'enseignement agricole applicables pour les années 2016 à 2020 a été modifié par arrêté du 30 novembre 2017.

En outre, les rapports prévus aux articles 61 et 62 ont été remis, tous deux avec trois mois de retard.

**Le titre V**, qui comprend l'ensemble du volet forestier de la loi d'avenir, comprenant les articles 66 à 82, est lui aussi, pour l'essentiel, applicable.

---

L'article 67, qui comporte à lui seul 110 alinéas, réaménage les missions ainsi que la gouvernance de la politique forestière et institue le fonds stratégique de la forêt et du bois. Les quatre mesures réglementaires prévues par cet article ont été publiées dans trois décrets :

- Le décret n° 2015-666 du 10 juin 2015 relatif au programme national de la forêt et du bois et aux programmes régionaux de la forêt et du bois, d'une part, précise les modalités d'élaboration du programme national et, d'autre part, dresse la liste des documents d'orientation régionaux, départementaux et locaux arrêtés par l'État ou par les collectivités publiques qui ont une incidence sur la forêt et la filière bois et doivent tenir compte du programme régional de la forêt et du bois.

- Le décret n° 2015-228 du 27 février 2015 portant diverses mesures d'application de la loi du 13 octobre 2014 et clarification du droit fixe le montant de l'indemnité annuelle d'occupation par des ouvrages, infrastructures ou équipements implantés sous terre, en vue d'éviter les atteintes à la propriété foncière forestière.

- Le décret n° 2015-776 du 29 juin 2015 relatif à la gouvernance du fonds stratégique de la forêt et du bois et aux règles d'éligibilité à son financement définit, comme son nom l'indique, les modalités de gouvernance du fonds par un comité stratégique de 26 membres et les conditions d'éligibilité à son financement.

Par ailleurs, au titre des mesures réglementaires non prévues par la loi, le décret n° 2015-778 du 29 juin 2015 relatif aux commissions régionales de la forêt et du bois précise les missions –dont la principale est d'élaborer le programme régional de la forêt et du bois– et la composition –qui comprend 30 catégories de membres– de ces commissions.

Devrait être publié prochainement le décret en Conseil d'État prévu par l'article 67 sur les modalités d'accès des chercheurs aux ressources génétiques forestières et leur utilisation en recherche-développement, ce texte étant tributaire des dispositions prises pour l'application, en France, du Protocole de Nagoya.

L'article 78 prévoit la possibilité d'organiser une perception triennale de la taxe sur le foncier non bâti pour les propriétés boisées. Cela aurait concrètement pour effet de soumettre un certain nombre de propriétaires forestiers à ce prélèvement alors qu'ils y échappent, dans le droit en vigueur, pour les montants inférieurs au seuil annuel de recouvrement fixé à 12 euros. Le décret prévu par cet article n'a pas été publié, sans qu'on puisse ici considérer que la loi n'est pas appliquée puisqu'il s'agit d'une disposition facultative introduite à l'initiative du député François Brottes et qui laisse au Gouvernement le soin d'évaluer si les frais de recouvrement induits par cette mesure n'excèdent pas le produit attendu.

Enfin, l'article 80 de la loi prévoyait d'introduire dans le code de la santé publique l'interdiction de vendre sur le marché français des planches de parquet dont les taux de composés organiques volatils (COV) sont supérieurs à des seuils fixés par décret. Cet article ciblait les produits importés puisque les planches fabriquées en Europe sont soumises à des normes strictes. Issu d'une initiative du député François Brottes, ce texte a été abrogé par l'article 91 de la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne afin de clarifier et simplifier le droit en vigueur : en effet, celui-ci comporte déjà un ensemble de normes européennes et réglementaires limitant sévèrement les émissions de polluants atmosphériques.

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

**Le titre VII**, comprenant les articles 89 à 96, comporte des dispositions transitoires et diverses. Il est désormais totalement applicable, le seul décret en attente relatif aux conditions d'exercice de missions juridiques, administratives et comptables et actions de communication par les chambres régionales d'agriculture au bénéfice des chambres départementales, prévu par l'article 89, ayant été pris (décret n° 2016-610 du 13 mai 2016).

Au final, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt est en quasi-totalité applicable, les années 2016 et 2017 ayant vu les derniers textes d'application sur le volet sanitaire être pris par le Gouvernement.

### ***C. LOI N° 2011-1843 DU 8 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE AUX CERTIFICATS D'OBTENTION VÉGÉTALE***

Votée en 2011, la loi relative aux certificats d'obtention végétale (COV) visait à harmoniser le droit national avec le droit européen en matière de propriété intellectuelle sur les semences, et à donner un cadre juridique à la pratique des semences de ferme. Ses dispositions essentielles sont presque toutes applicables.

L'article 1<sup>er</sup>, d'application directe, prévoyait la création d'une instance nationale des obtentions végétales (INOV), sous forme de groupement d'intérêt public regroupant l'État et l'Institut national de la recherche agronomique. Le **décret n° 2014-731 du 27 juin 2014** relatif à l'instance nationale des obtentions végétales est venu modifier la partie réglementaire du code de la propriété intellectuelle pour tirer les conséquences de la loi.

Un autre texte réglementaire, le **décret n° 2015-164 du 12 février 2015** instituant la commission paritaire de conciliation spécifique au domaine des obtentions végétales, est également intervenu pour calquer la composition et le fonctionnement de la commission paritaire sur celle existant en matière de brevets, le directeur de l'Institut national de la



---

propriété industrielle étant remplacé par le responsable de l'instance nationale des obtentions végétales. La commission de conciliation est chargée de statuer sur les différends entre salariés et employeurs lorsque l'obtention a été découverte par le salarié, notamment dans le cadre de l'exécution de son contrat de travail ou dans le domaine des activités de l'entreprise.

Les textes réglementaires en vigueur sont encore valables pour permettre l'application des articles L. 661-8 et suivants du code rural et de la pêche maritime, qui avaient été modifiés par l'article 2 de la loi. L'article L. 661-9 prévoit la possibilité d'un décret pour dispenser l'activité de multiplication de semences pour le compte de tiers (trieurs à façon) de l'obligation de déclaration à l'autorité administrative, mais ce décret n'est pas intervenu, si bien que cette activité reste soumise au droit commun de la déclaration.

Par un arrêté du 19 juillet 2013, **les autorités compétentes chargées du contrôle et de la certification des semences et des plants** présentant des garanties de compétence, d'impartialité et d'indépendance nécessaires à l'exercice de cette mission ont été désignées, selon le type de semences, par le ministre chargé de l'agriculture conformément aux dispositions de l'article L. 661-11 du code rural et de la pêche maritime.

**Le décret n° 2016-1496 du 4 novembre 2016 relatif aux laboratoires réalisant des analyses sur les semences et plants a précisé les modalités d'application des articles L. 661-14 à L. 661-18.**

L'article L. 661-15, inséré par amendement du Sénat, est rendu applicable par l'arrêté du 22 mai 2017 définissant les modalités de reconnaissance des laboratoires d'entreprises en vue de l'utilisation de leurs résultats d'analyses d'autocontrôles pour la certification des semences.

L'article L. 623-24-1 du code de la propriété intellectuelle a été modifié par la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon. Il permet qu'un décret en Conseil d'État **étende la liste des espèces** pour lesquelles la pratique des semences de ferme est autorisée, au-delà des 21 espèces pour lesquelles il existe un cadre juridique communautaire. Ce décret est intervenu en août 2014 : le décret n° 2014-869 du 1<sup>er</sup> août 2014 permet la pratique des semences de ferme pour 13 nouvelles espèces (dont le trèfle et le lupin).

L'article L. 623-24-3 du même code, introduit par l'article 16 de la loi, prévoit qu'un décret en Conseil d'État doit fixer la **rémunération de l'obteneur**, faute d'accord interprofessionnel définissant celle-ci pour l'utilisation par les agriculteurs de semences de ferme. Le Gouvernement n'a toujours pas pris ce décret et ne prévoit pas de le faire, ce qui n'offre pas de solution à l'obteneur en cas de désaccord avec les utilisateurs de semences de ferme. Il s'agit de la seule disposition substantielle de la loi qui n'est pas pleinement applicable.

L'article 18 de la loi renvoyait à un décret et un arrêté la définition des conditions d'enregistrement et de reconnaissance ainsi que la conservation des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation et des ressources phytogénétiques patrimoniales.

Le décret n° 2015-1731 du 22 décembre 2015 relatif à la conservation des ressources phytogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation a précisé les conditions d'enregistrement et de reconnaissance des ressources phytogénétiques ainsi que les modalités de conservation et de valorisation des échantillons de ces ressources.

#### ***D. LOI N° 2010-874 DU 27 JUILLET 2010 DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE***

La loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche (LMAP) a fait l'objet d'une attention particulière dans sa mise en œuvre : elle est aujourd'hui quasi-totalement applicable.

**Le titre I<sup>er</sup>, comprenant les articles 1<sup>er</sup> à 11, concernait la mise en œuvre de la politique de l'alimentation.** Il est intégralement applicable, les décrets d'application ayant été pris en 2011 et 2012, délai qui peut sembler contradictoire avec le recours à la procédure accélérée sur ce texte. Les dispositions qui n'avaient pas fait l'objet d'une application immédiate, comme celles relatives à l'étiquetage de l'origine des produits agricoles et alimentaires, ont été remplacées par d'autres dispositions législatives, qui ont elles-mêmes fait l'objet de mesures d'application.

Les dispositions sur l'étiquetage de l'origine des produits agricoles et alimentaires, prévues par l'article 3, ont été codifiées à l'article L. 112-11 du code de la consommation. Cet article du code de la consommation a été modifié par l'article 6 de la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation avant d'être abrogé par l'ordonnance n° 2016-301 du 14 mars 2016 relative à la partie législative du code de la consommation. L'étiquetage de l'origine est désormais régi par les articles L. 412-4 et L. 412-5 du code de la consommation, dont les mesures d'application ont été prévues par le décret n° 2016-1137 du 19 août 2016.

**Le titre II, comprenant les articles 12 à 30, visait pour sa part à renforcer la compétitivité de l'agriculture française.** Il est lui aussi pleinement applicable, sous réserve des modifications législatives intervenues depuis 2010.

En particulier, l'obligation de contractualisation dans les secteurs du lait et des fruits et légumes a bien été mise en place. Le cadre législatif applicable à la contractualisation a toutefois été modifié par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) puis par la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie

---

économique, dite loi Sapin II, mais sans remettre en cause les principes de la loi de 2010.

De même, les dispositions concernant le médiateur des relations commerciales agricoles ont été modifiées par la même loi LAAAF. Les décrets d'application ont été modifiés en conséquence, sans remettre en cause l'esprit général de la loi de 2010.

Une seule disposition n'a pas été prise : un décret était prévu par l'article 22 pour préciser les conditions d'application des règles relatives aux indications géographiques protégées à Saint-Pierre-et-Miquelon. La nécessité d'une telle disposition n'est pas apparue évidente, raison pour laquelle elle n'a pas été prise à ce jour.

Seul le rapport sur les conditions et modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en cas de circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole, prévu à l'article 27, n'a pas été rendu.

**Le titre III, comprenant les articles 31 à 48, concernait la compétitivité des exploitations agricoles.**

Là encore, les principales mesures prévues pour l'application de ces articles ont été prises. Dès mars 2011, un décret a été pris pour faciliter l'exercice d'une activité extérieure de membres des groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC). Le décret sur les transmissions d'informations de la caisse centrale de mutualité sociale agricole (CCMSA) a également été pris.

Finalement, seules quelques dispositions de ce titre III n'ont pas fait l'objet de mesures d'application prévues : les conditions d'exercice en France des vétérinaires des États non membres de l'Union européenne n'ont pas été précisées, et les possibilités pour les agriculteurs d'effectuer des prestations de salage et de déneigement pour le compte des collectivités locales n'ont pas été encadrées par voie réglementaire. Enfin, le rapport au Parlement sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, prévu par l'article 38, n'a pas été rendu.

**Les titres IV, comprenant les articles 49 et 50, et V, comprenant les articles 51 à 69, sont pleinement applicables, à l'exception de rares dispositions relatives à la forêt :**

- Les plans régionaux de l'agriculture durable, prévus à l'article 50, ont pu commencer à être élaborés, dans la mesure où le décret n° 2011-531 du 16 mai 2011 en a précisé les contours et les conditions de préparation, d'adoption et d'évaluation. L'Observatoire de la consommation des espaces agricoles a également été constitué.

- La taxe sur la cession à titre onéreux de terrains agricoles rendus constructibles, créée à l'article 55 de la loi, s'applique désormais, le décret

n° 2011-2066 du 30 décembre 2011 ayant donné sa pleine portée opérationnelle au dispositif.

- L'assimilation de la méthanisation à une activité agricole, prévue par l'article 59, est effective depuis le décret n° 2011-190 du 16 février 2011.

- La modification des modalités de calcul de l'indice des fermages était prévue à l'article 62 mais nécessitait l'intervention du pouvoir réglementaire. Le décret n° 2010-1126 est intervenu très rapidement, dès le 27 septembre 2010, pour préciser les modalités de calcul du nouvel indice national remplaçant les indices départementaux.

- Seul le rapport sur les biens de section, prévu à l'article 58, n'a pas été rendu.

- En matière forestière, la mise en application de la loi a été conduite à son terme, avec le décret n° 2011-587 du 25 mai 2011, qui définit les zones géographiques dans lesquelles les propriétaires de plusieurs petites parcelles doivent mettre en œuvre un plan simple de gestion, et fixe à 4 hectares la taille des parcelles isolées en deçà de laquelle le plan simple de gestion n'est plus obligatoire. Le décret n° 2011-271 du 14 mars 2011 a précisé la composition du Comité national de gestion des risques en forêt. Le décret n° 2011-2067 du 30 décembre 2011 a détaillé les conditions pour bénéficier de l'avantage fiscal du DEFI-Forêt. Enfin, trois ans après la publication de la loi, le décret n° 2013-461 du 3 juin 2013 relatif au compte épargne d'assurance pour la forêt a précisé les conditions d'utilisation de cet outil financier : celui-ci s'apparentait à un livret réservé aux propriétaires de bois et forêts dont les intérêts étaient exonérés d'impôt sur le revenu dans la limite d'une rémunération de 2 %. L'insuccès de ce compte d'épargne a justifié son remplacement par le compte d'investissement forestier et d'assurance (CIFA) créé par l'article 32 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et appliqué par le décret n° 2015-31 du 15 janvier 2015 relatif au compte d'investissement forestier et d'assurance. L'avantage fiscal du CIFA ne porte plus sur les intérêts, qui sont soumis à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux, mais sur les sommes déposées qui sont, à 75 %, exonérées d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et, en cas de donation ou de succession, de droits de mutations à titre gratuit.

**Le titre VI, comprenant les articles 70 à 81, consacré à la simplification,** est pleinement applicable : l'ensemble des textes d'application prévus par la loi concernant la gouvernance des chambres d'agriculture a été pris. Il en va de même des mesures d'application de dispositifs techniques concernant les centres de rassemblement d'animaux ou la collecte de céréales (article 73), l'échange d'informations entre administration des impôts et agence de services et de paiements (article 77), ou encore les modalités de dissolution de l'Agence française d'information et de communication agricole et rurale (AFICAR).

**Il en va de même pour le titre VII, comprenant les articles 82 à 92, consacré à la pêche et l'aquaculture.** La modification des instances de gouvernance de la pêche prévue par la loi a été mise en œuvre : l'organisation et le fonctionnement du Comité national des pêches maritimes ont été précisés par le décret n° 2011-776 du 28 juin 2011 et les conseils de façade maritime sont désormais régis par un arrêté du 27 septembre 2011. Le décret n° 2011-888 du 26 juillet 2011 a précisé les modalités d'élaboration des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine avant d'être codifié en 2014. Le décret n° 2012-64 du 19 janvier 2012 a réglementé, en application de l'article 86 de la loi, les ventes en criées.

**Enfin, les mesures concernant l'outre-mer, figurant au titre VIII, comprenant les articles 93 à 96, sont aujourd'hui prises :** le rapport sur un projet de loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche spécifique à l'Outre-mer, établi en application de l'article 93, a été publié en 2011 et les ordonnances d'adaptation à l'Outre-mer des dispositions de la LMAP ont été publiées courant 2011.

**En définitive, près de huit ans après avoir été votée, la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche de 2010 est en quasi-totalité applicable.**

#### ***E. LOI N° 2008-595 DU 25 JUIN 2008 RELATIVE AUX ORGANISMES GÉNÉTIQUEMENT MODIFIÉS***

La mise en application de la loi n° 2008-595 du 25 juin 2008 relative aux organismes génétiquement modifiés (OGM) est globalement satisfaisante :

**1° Les articles concernant la gouvernance** du dispositif d'évaluation et de suivi des OGM peuvent être considérés comme pleinement applicables :

- Les dispositions réglementaires concernant la composition, les compétences et missions et le fonctionnement du Haut Conseil des biotechnologies (HCB) prévues par **l'article 3** de la loi ont été prises à travers le décret n° 2008-1273 du 5 décembre 2008. Le dispositif réglementaire a connu une évolution ultérieure puisque le décret n° 2014-992 du 1<sup>er</sup> septembre 2014 a modifié la composition du comité scientifique et celle du comité économique, éthique et social du HCB et a transféré à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) le traitement du volet sanitaire des avis du HCB concernant les demandes d'autorisation de denrées alimentaires génétiquement modifiées et d'aliments génétiquement modifiés pour animaux.

- Le Comité de surveillance biologique du territoire (CSBT), prévu par **l'article 9** de la loi, a été supprimé par l'ordonnance n° 2015-1242 du 7 octobre 2015 relative à l'organisation de la surveillance en matière de santé

animale, de santé végétale et d'alimentation, qui a totalement réorganisé la surveillance sanitaire et biologique du territoire.

**2° Les articles concernant les conditions d'utilisation des OGM** ont, pour la plupart, fait l'objet de mesures réglementaires.

**L'article 2** renvoyait à un décret le soin de définir **les seuils du « sans-OGM »**. Le décret n° 2012-128 du 30 janvier 2012 est intervenu en retenant trois catégories d'ingrédients : les ingrédients d'origine végétale (contenant moins de 0,1 % d'OGM), ceux d'origine animale (avec des mentions distinctes selon que les animaux sont nourris avec des aliments contenant moins de 0,1 % ou moins de 0,9 % d'OGM) et les ingrédients apicoles (lorsqu'ils sont issus de ruches situées à plus de 3 km de cultures génétiquement modifiées).

**L'article 10** créait un article L. 663-1 du code rural et de la pêche maritime qui impose une **information préalable à la mise en culture** des OGM : les modalités de déclaration de cette mise en culture ont été précisées par le décret n° 2011-841 du 13 juillet 2011.

**L'article 13**, qui organise **l'utilisation confinée d'OGM**, n'était applicable qu'à condition que plusieurs mesures réglementaires soient prises :

- Les *critères du classement des OGM en classes de risques* pour une utilisation confinée, prévus par l'article L. 532-1 du code de l'environnement, ont été définis par le décret n° 2011-1177 du 23 septembre 2011, et codifiés à l'article D. 532-2 du même code. Ce même décret a défini les règles applicables à l'utilisation confinée d'OGM à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement.

- Les *conditions de l'étiquetage des OGM mis à disposition de tiers à l'occasion d'une utilisation confinée* avaient été définies par le décret n° 2009-45 du 13 janvier 2009. Le décret de 2011 précité a transféré ces dispositions dans le nouvel article D. 532-24 du code de l'environnement.

Finalement, seules trois mesures d'application n'ont pas été prises :

- L'article 1<sup>er</sup> de la loi prévoyait un rapport au Parlement sur un plan en faveur de la production de protéines végétales. Ce rapport n'a pas été remis et ce sujet est régulièrement évoqué dans les débats parlementaires.

- L'article 8 de la loi prévoyait un décret concernant les garanties financières que doivent souscrire les agriculteurs procédant à la mise en culture d'OGM. Il est encore en attente mais sans intérêt dès lors que la mise en culture d'OGM n'est pas autorisée en France.

- L'article 21 de la loi prévoyait qu'un décret fixerait un seuil en deçà duquel les lots de semences contenant des traces accidentelles ou techniquement inévitables de semences génétiquement modifiées échapperaient à l'obligation d'étiquetage de la mention « contient des OGM ».

---

## II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

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

La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, a vu le nombre de ses articles multiplié par deux au cours de la navette pour atteindre 177 articles. De nombreuses mesures étaient d'application directe.

**199 mesures d'application étaient attendues pour cette loi (hors rapports). Malgré l'effort du Gouvernement pour publier les textes, seules 173 mesures ont été prises, portant le taux d'application de la loi à 87 % au 31 mars 2018. Cependant, si l'on exclut des statistiques les mesures relatives à la garantie universelle des loyers, qui n'entrera vraisemblablement pas en vigueur, le taux atteint 95 %. Plus de quatre ans après son adoption, la loi Alur n'est toujours pas entièrement applicable.**

Il convient de noter que la loi Alur a été modifiée à plusieurs reprises<sup>1</sup>. Ces modifications ont pu, dans certains cas, soit rendre obsolètes les mesures réglementaires attendues, soit au contraire faciliter leur adoption.

#### 1. S'agissant des titres I à III relatifs au logement

##### a) Les mesures d'application prises

Une mesure réglementaire a été prise en application de l'article 5 sur les relations bailleurs-locataires. Il s'agit de l'arrêté du 13 décembre 2017 relatif au contenu de la notice d'information relative aux obligations du bailleur et aux voies de recours et d'indemnisation du locataire jointe au congé délivré par le bailleur en raison de sa décision de reprendre ou de vendre le logement.

Plusieurs mesures relatives au CNTGI et aux modalités de l'exercice de syndic par les bailleurs sociaux sont devenues obsolètes en raison de modifications apportées par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

##### b) Les mesures d'application encore à prendre

**S'agissant des titres I à III**, selon les informations transmises par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), un projet de décret définissant la liste des matériaux ou produits de la construction contenant de l'amiante dont l'absence ou la présence est à signaler dans le

---

<sup>1</sup> La liste de ces modifications est précisée dans le rapport d'information n° 396 (2016-2017), page 41, de M. Claude BÉRIT-DÉBAT, président de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, du contrôle et des études.

diagnostic technique (article 1<sup>er</sup>) a été rédigé sous la précédente mandature mais n'a pu être transmis au Conseil d'État, faute d'accord interministériel.

S'agissant du décret relatif à l'adaptation des caractéristiques de la décence aux locaux des établissements recevant du public aux fins d'hébergement prévu par l'article 20, l'étude d'impact du projet de loi ELAN précise que « *les travaux préparatoires à la mise en place d'une adaptation des règles de décence des locaux susceptibles d'être loués à usage de résidence principale ont mis en évidence la difficulté de définir le corpus minimal de règles à appliquer aux hôtels meublés* » sans en évincer une grande partie en raison du coût financier des travaux nécessaires pour leur mise en conformité à ces normes. En conséquence, le Gouvernement propose à l'article 50 du projet de loi ELAN de maintenir le parc d'hébergement en supprimant l'adaptation des règles de la décence aux locaux des hôtels meublés, ce qui rendra obsolète le décret attendu.

En outre, lors de l'élaboration de certaines mesures d'application, des difficultés juridiques ont pu apparaître, nécessitant de modifier la loi. Tel est le cas :

- **du décret relatif aux conditions de décence d'un logement en colocation, prévu en application de l'article 1<sup>er</sup>**. Lors de l'examen de la loi « Égalité et citoyenneté », le Gouvernement a indiqué qu'« *il existe une incompatibilité entre l'article L. 111-6-1 du code de la construction et de l'habitation et les dispositions du décret du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris en application de l'article 187 de la loi du 13 décembre 2000 dite SRU. (...) Cette incompatibilité nous empêche de prendre les mesures réglementaires que nous souhaitons.* » L'article 121 de la loi « Égalité et citoyenneté », qui devait résoudre cette question en précisant les caractéristiques de la décence d'un logement en colocation, a été déclaré non conforme à la Constitution pour des raisons de procédure ; l'article 50 du projet de loi ELAN réexamine cette question ;

- **du décret relatif à la définition des parts sociales en industrie, en application de l'article 47**. Le projet de décret a été rédigé et soumis à la consultation du Conseil supérieur de la construction et de l'efficacité énergétique et du Conseil d'État. Selon la DHUP, cette consultation a mis en évidence un manque de cadre législatif entourant l'obligation d'assurance et la responsabilité en cas de dommage à l'immeuble ;

- **du décret fixant le plafond des honoraires ou frais perçus par le syndic pour la réalisation de l'état daté**, en application de l'article 59. Selon la DHUP, le retard pris pour la parution du décret résulte de la combinaison de deux difficultés. D'une part, le Gouvernement ne disposait pas d'éléments concrets suffisants pour permettre l'adoption d'un décret déterminant le juste niveau au-delà duquel les honoraires peuvent être considérés comme abusifs au regard de la réalité des prestations fournies par les syndics. La ministre du logement et de l'habitat durable avait en conséquence demandé au CNTGI de lui faire part de propositions relatives au montant maximal des



---

honoraires que les syndics pourront percevoir pour l'établissement de l'état daté et pour les diligences effectuées pour le recouvrement d'une créance à l'encontre d'un copropriétaire défaillant. La seconde difficulté tient à la rédaction de la disposition législative : la mention du plafonnement des « frais perçus par le syndic » pour les prestations relatives au recouvrement des impayés de charges ne permet pas au dispositif d'atteindre les objectifs attendus et vise en réalité le plafonnement des honoraires pour la réalisation de ces prestations. L'article 122 de la loi « Égalité et citoyenneté », qui modifiait ces dispositions afin de lever ces difficultés, a été déclaré contraire à la Constitution pour des raisons de procédure.

L'arrêté visant à déterminer le contenu de la notice d'information relative aux droits et obligations des copropriétaires ainsi que le fonctionnement des instances du syndicat de copropriété, prévu par l'article 54, est en cours d'élaboration.

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

Enfin, **les 17 mesures d'application de la garantie universelle des loyers prévue à l'article 23 ne devraient pas être prises**, le Gouvernement ayant renoncé à ce dispositif jugé complexe et coûteux au profit du dispositif VISALE, mis en œuvre par Action logement depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2016.

*c) Peu de rapports effectivement remis*

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

Le CGEDD a remis en février 2017 un rapport sur l'étude de l'instauration d'un mécanisme de consignation des dépôts de garantie locative. La DHUP considère que ce rapport vaut remise du rapport sur la possibilité de sanctuariser les dépôts de garantie par la création d'un dispositif permettant que la garantie locative soit déposée sur un compte ouvert auprès d'une institution financière, au nom du locataire et déblocable d'un commun accord entre le locataire et le bailleur (article 7 de la loi).

Doivent encore être remis, en application des titres I à III relatifs au logement :

- le rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du logement décent pris pour l'application de l'article 187 de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, notamment sur la possibilité d'une évolution de la définition du seuil minimal de surface habitable en deçà duquel un logement est considéré comme indécent et d'une intégration de la performance énergétique parmi les caractéristiques du logement décent (article 2 de la loi). **Cette demande est cependant partiellement obsolète**, la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte ayant introduit le critère de la performance énergétique dans les caractéristiques du logement décent ;

- le rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers (article 23 de la loi). Toutefois, la parution de ce rapport est liée à l'entrée en vigueur de la garantie universelle des loyers ;

- le rapport présentant les conditions et modalités de mise en œuvre d'un **statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement** (article 32 de la loi). **Ce rapport est depuis le début d'année 2017 sur le bureau du ministre chargé du logement en vue de sa transmission au Parlement ;**

- le rapport bisannuel de suivi et d'évaluation du dispositif expérimental visant à assurer **la protection et la préservation de locaux vacants par occupation par des résidents temporaires** (article 51 de la loi). L'élaboration du rapport a été confiée à la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (Dihal). Il convient cependant de noter que l'article 112 de la loi « Égalité et citoyenneté » a modifié les modalités de mise en œuvre de ce dispositif sans toutefois modifier les délais de l'expérimentation.

## 2. S'agissant du titre IV relatif à l'urbanisme

### a) Aperçu général

Le **titre IV de la loi ALUR**, qui vise à moderniser les documents de planification et d'urbanisme, comprend 52 articles, dont 37 sont entièrement d'application directe. Si l'on exclut du calcul les articles devenus sans objet ou les habilitations à prendre des ordonnances, **le taux d'applicabilité du titre IV est de 94 %** (46 articles sur 49).

(1) Articles devenus sans objet

**Deux articles devenus sans objets** sont exclus des statistiques :

- **L'article 157**, qui prévoit l'adoption par un décret en Conseil d'État de mesures fixant la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte, a été rendu sans objet par l'article 59 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises.

- **L'article 175**, qui prévoit la transmission au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser, a été rendu sans objet par la publication de deux textes mettant en œuvre ce permis de diviser : d'abord l'arrêté du 8 décembre 2016 relatif aux modalités de constitution du dossier de demande d'autorisation de travaux conduisant à la création de locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant, puis le décret en Conseil d'État n° 2017-1431 du 3 octobre 2017 relatif à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec la procédure d'autorisation préalable aux travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant.

(2) Mesures réglementaires

**Pour les onze articles normatifs du titre IV nécessitant au moins une mesure d'application réglementaire, le Gouvernement a, au 31 mars 2018, publié seize décrets et deux arrêtés :**

- le **décret en Conseil d'État n° 2014-1302 du 30 octobre 2014** modifiant le code de la construction et de l'habitation et le décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2014-1572 du 22 décembre 2014** fixant la liste des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme, ainsi que le **décret n° 2014-1573 du même jour** fixant les conditions de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-482 du 27 avril 2015** portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-165 du 12 février 2015** relatif à l'aménagement commercial ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-482 du 27 avril 2015** portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines

actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-649 du 10 juin 2015** modifiant les décrets n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre-expert et code des devoirs professionnels et n° 2010-1406 du 12 novembre 2010 relatif au diplôme de géomètre-expert foncier délivré par le Gouvernement ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1004 du 18 août 2015** portant application de l'article L. 512-21 du code de l'environnement ;

- l'**arrêté du 18 août 2015** relatif à l'attestation de garanties financières requises par l'article L. 512-21 du code de l'environnement ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1353 du 26 octobre 2015** relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement et portant diverses dispositions sur la pollution des sols et les risques miniers ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1676 du 15 décembre 2015** relatif aux schémas régionaux et départementaux des carrières ainsi qu'à l'application du code de l'environnement outre-mer ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2015-1783 du 28 décembre 2015** relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme, ainsi que le **décret en Conseil d'État n° 2015-1782 du même jour** modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2016-968 du 13 juillet 2016** relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables et aux infrastructures permettant le stationnement des vélos lors de la construction de bâtiments neufs ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2016-1215 du 12 septembre 2016** relatif aux organismes de foncier solidaire ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2016-1514 du 8 novembre 2016** relatif aux associations foncières urbaines ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-1037 du 10 mai 2017** relatif aux organismes de foncier solidaire ;

- l'**arrêté du 9 octobre 2017** modifiant l'arrêté du 18 août 2015 relatif à l'attestation de garanties financières requises par l'article L. 512-21 du code de l'environnement.

Ces textes rendent entièrement applicables les articles 129, 132, 133, 149, 155, 159, 163, 164, 169, 173 et 174. **Le titre IV de la loi ALUR est donc entièrement applicable en ce qui concerne les articles normatifs.**

(3) Mesures non réglementaires

**Reste à publier au titre de l'article 134 un rapport** sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire, qui aurait dû être remis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.

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

*b) Commentaire de l'applicabilité de la loi article par article*

**Onze articles normatifs du titre IV nécessitent au moins une mesure d'application réglementaire. Un article d'application directe habilite le Gouvernement à prendre une ordonnance. Deux articles sont devenus sans objet.**

(1) Article 129 : Article applicable

**Schéma régional des carrières, Division V, alinéa 6° (article L. 515-3 du code de l'environnement)** : *Le contenu du schéma régional des carrières, les modalités et les conditions de son élaboration, de sa révision et, le cas échéant, de sa modification sont précisés par décret en Conseil d'État.*

Le **décret en Conseil d'État n° 2015-1676 du 15 décembre 2015** relatif aux schémas régionaux et départementaux des carrières ainsi qu'à l'application du code de l'environnement outre-mer a été pris en application de cet article.

Ce délai s'explique par la mise en place d'une consultation publique en mai 2014, ainsi que par la consultation d'organismes consultatifs environnementaux, qui ont abouti à la modification partielle du décret, notamment en intégrant au comité de pilotage des personnalités qualifiées et en soumettant le projet de schéma aux EPCI concernés.

**Opérations de démantèlement et de remise en état d'un site, Division VI, alinéa 1° b) (article L. 752-1 du code de commerce)** : *Un décret en Conseil d'État détermine les prescriptions générales régissant les opérations de démantèlement et de remise en état d'un site.*

Le **décret en Conseil d'État n° 2015-165 du 12 février 2015** relatif à l'aménagement commercial précise le délai et la procédure de notification au préfet des mesures de démantèlement et de remise en état prévues, ainsi que les établissements soumis à l'obligation de démantèlement.

Les mesures réglementaires d'application de cet alinéa ont donc été prises presque un an après l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Ce délai s'explique notamment par l'adoption en juin 2014 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites

entreprises : les prescriptions concernant les opérations de démantèlement et de remise en état d'un site ont été intégrées au décret en Conseil d'État du 12 février 2015, qui met principalement en œuvre les dispositions de la loi ACTPE.

(2) Article 132 : Article applicable

**Résidences démontables constituant habitat permanent,**  
***Division 2° (article L. 444-1 du code de l'urbanisme) :***

*- Un décret en Conseil d'État définit les résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs.*

*- Un décret en Conseil d'État fixe les conditions selon lesquelles l'aménagement de terrains bâtis ou non bâtis, pour permettre l'installation de résidences démontables constituant l'habitat permanent de leurs utilisateurs, est soumis à un permis d'aménager ou à déclaration préalable.*

**Respect des conditions d'hygiène et de sécurité et prise en compte des besoins en eau, assainissement et électricité,**  
***Division 3° (article L. 111-4 du code de l'urbanisme) :*** *Un décret en Conseil d'État définit les conditions dans lesquelles le demandeur s'engage, dans le dossier de demande d'autorisation, sur le respect des conditions d'hygiène et de sécurité ainsi que les conditions de satisfaction des besoins en eau, assainissement et électricité des habitants, le cas échéant, fixées par le plan local d'urbanisme.*

Le décret en Conseil d'État n° 2015-482 du 27 avril 2015 portant diverses mesures d'application de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové et relatif à certaines actualisations et corrections à apporter en matière d'application du droit des sols a été adopté un an après l'entrée en vigueur de la loi ALUR. Il rassemble toutes les mesures réglementaires nécessaires à l'application de son article 132. Il définit ainsi la résidence démontable et mobile et précise son régime juridique, en particulier les seuils de surface selon lesquels leur installation est soumise à la délivrance d'un permis d'aménager, et met en place une attestation de sécurité et de salubrité.

(3) Article 133 : Article partiellement applicable

**Conditions d'évaluation environnementale des cartes communales,**  
***Division I. (article L. 121-10 du code de l'urbanisme) :*** *Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'évaluation environnementale des cartes communales qui sont susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement, au regard, notamment, de la superficie du territoire auquel elles s'appliquent, de la nature, de la sensibilité et de l'étendue des territoires couverts par les secteurs qu'elles déterminent.*

Deux décrets d'application ont été pris le même jour : le décret en Conseil d'État n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme et le décret en Conseil d'État

n° 2015-1782 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

Ce délai s'explique en partie par le travail de recodification du code de l'urbanisme, ayant abouti à la publication de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

Cependant, à la suite d'un recours au Conseil d'État, la décision intervenue le 19 juillet 2017 a annulé certaines dispositions du décret en Conseil d'État n° 2015-1783, en ce que l'évaluation environnementale n'est imposée que dans des cas considérés trop restrictifs. Cette annulation pourrait nécessiter la prise de nouvelles mesures réglementaires afin de restaurer la pleine applicabilité de l'article 133.

(4) Article 134 : Rapport non remis

**Rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales**, *Division VI : Un rapport du Gouvernement au Parlement sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire est remis au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.*

À ce jour, **aucun rapport n'a été transmis** par le Gouvernement au Parlement. Selon la DHUP, le contexte de rédaction de la directive nationale d'orientation sur l'ingénierie d'État n'a pas permis de réaliser ce rapport. Plus de trois ans après l'échéance fixée par l'article, il ne semble pas que ce rapport soit en préparation.

(5) Article 149 : Article applicable

**Liste de documents susceptibles d'être demandés dans le cadre du droit de préemption**, *Division I. alinéa 11° a) (article L. 213-2 du code de l'urbanisme) : La liste des documents susceptibles d'être demandés par le titulaire du droit de préemption dans le cadre d'une déclaration d'intention d'aliéner est fixée limitativement par décret en Conseil d'État.*

Le **décret en Conseil d'État n° 2014-1572 du 22 décembre 2014** fixant la liste des documents susceptibles d'être demandés au propriétaire d'un immeuble par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme a été pris moins de 9 mois après l'adoption de la loi ALUR. Il précise de manière limitative les documents pouvant être requis par le titulaire du droit de préemption dans le cadre d'une demande unique, notamment un diagnostic technique, des extraits de l'avant-contrat de vente et des documents prévus par le code de l'environnement.

**Visite du bien par le titulaire du droit de préemption**, *Division I. - alinéa 11° b) (article L. 213-2 du code de l'urbanisme) : Le titulaire du droit de préemption peut demander à visiter le bien dans des conditions fixées par décret.*

Le **décret n° 2014-1573 du 22 décembre 2014** fixant les conditions de la visite du bien par le titulaire du droit de préemption en application de l'article L. 213-2 du code de l'urbanisme a été pris moins de 9 mois après l'adoption de la loi ALUR. La déclaration d'intention d'aliéner permet au titulaire du droit de préemption de déposer auprès du propriétaire une demande de visite du bien, mais n'impose pas cette visite.

(6) Article 155 : Article applicable

**Inscription au tableau de l'ordre des géomètres-topographes, Division 1° (loi n° 46-942 du 7 mai 1946) :** *Les personnes exerçant la profession de géomètre-topographe peuvent demander leur inscription au tableau de l'ordre, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État.*

Le **décret en Conseil d'État n° 2015-649 du 10 juin 2015** modifie les décrets n° 96-478 du 31 mai 1996 portant règlement de la profession de géomètre-expert et code des devoirs professionnels et n° 2010-1406 du 12 novembre 2010 relatif au diplôme de géomètre-expert foncier délivré par le Gouvernement. Les dispositions concernent notamment les modalités de stage des géomètres-topographes auprès de maîtres de stages validés par l'ordre, et la validation des compétences.

(7) Article 157 : Article devenu sans objet

**Destinations des constructions pouvant être prises en compte par les PLU, Division VI. :** *Un décret en Conseil d'État fixe la liste des destinations des constructions que les règles édictées par les plans locaux d'urbanisme peuvent prendre en compte.*

Cette disposition est reprise de manière équivalente à l'article 59 de la loi n° 2014-626 du 18 juin 2014 relative à l'artisanat, au commerce et aux très petites entreprises. L'article 157 de la présente loi est donc **rendu sans objet**.

Le **décret en Conseil d'État n° 2015-1783 du 28 décembre 2015** relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme est venu apporter les précisions nécessaires quant à la liste des destinations et sous-destinations pouvant être prises en compte par les plans locaux d'urbanisme, un an et demi après l'adoption de la loi ACTPE. Ce délai s'explique en partie par le travail de recodification du code de l'urbanisme, ayant abouti à la publication de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

(8) Article 159 : Article non applicable

**Modalités de la publication du cahier des charges du lotissement, Division I. alinéa 3° (article L. 442-9 du code de l'urbanisme) :** *Les modalités de la publication d'un cahier des charges de lotissement au bureau des hypothèques ou au livre foncier font l'objet d'un décret.*



Aucun décret n'a été pris sur le fondement de cet article.

(9) Article 163 : Article applicable

**Publication et notification de l'acte de création d'association foncière urbaine, Division I. (article L. 322-15 du code de l'urbanisme)** : Le Conseil d'État prévoit par décret les conditions dans lesquelles l'acte autorisant la création de l'association foncière urbaine de projet est publié, affiché dans chaque commune sur le territoire de laquelle s'étend le périmètre de l'association et notifié aux propriétaires.

**Fixation du seuil de surface permettant de prendre la décision de distraction de terrains à la majorité des membres de l'association, Division I. (article L. 322-16 du code de l'urbanisme)** : En dessous d'un seuil de surface fixé par décret en Conseil d'État, la décision de distraction de terrains peut être prise à la majorité des membres de l'association.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1514 du 8 novembre 2016 relatif aux associations foncières urbaines prévoit que le projet d'acte d'association soit adressé par le préfet aux maires concernés, que les propriétaires soient convoqués en assemblée générale et qu'une enquête publique soit ouverte, dans des délais précis. Il fixe aussi le seuil de surface au dixième de la surface incluse dans le périmètre de l'association. En dessous de ce seuil, la décision de distraction de terrains peut être prise à la majorité des membres de l'association. L'application de cet article a tardé, puisque le décret a été pris plus de deux ans et demi après l'adoption de la loi ALUR.

(10) Article 164 : Article applicable

**Publication et notification de l'acte de création d'association foncière urbaine, (article L. 329-1 du code de l'urbanisme)** : Un décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'article relatif aux organismes de foncier solidaire.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1215 du 12 septembre 2016 relatif aux organismes de foncier solidaire détermine le régime de création, d'agrément, de contrôle d'activité et de suspension ou retrait de l'agrément des organismes de foncier solidaire.

Cependant, ce texte emporte l'impossibilité d'agréer des structures existantes n'exerçant pas à titre principal les activités concernées. L'article 139 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté a permis de lever cet obstacle et de donner au représentant de l'État la compétence pour agréer un organisme déjà existant exerçant d'autres missions. Ainsi, la loi précitée a été suivie de la publication d'un second décret : le décret en Conseil d'État n° 2017-1037 du 10 mai 2017 relatif aux organismes de foncier solidaire, précisant cette évolution dans la partie réglementaire du code de l'urbanisme.

(11) Article 169 : Article applicable

**Aménagements légers dans les espaces et milieux à préserver**, (article L. 146-6 du code de l'urbanisme) : *Un décret définit la nature et les modalités de réalisation des aménagements légers dans les espaces et milieux à préserver.*

Le décret en Conseil d'État n° 2015-1783 du 28 décembre 2015 relatif à la partie réglementaire du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme et à la modernisation du contenu du plan local d'urbanisme prévoit les critères selon lesquels une opération d'aménagement léger peut être réalisée dans les milieux à préserver, notamment liés à l'ouverture au public, aux activités agricoles et au stationnement, conçus en permettant un retour du site à l'état naturel.

Ce délai s'explique en partie par le travail de recodification du code de l'urbanisme, ayant abouti à la publication de l'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015.

(12) Article 171 : Article d'application directe

**Codification par ordonnance du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme :** *Le Gouvernement est autorisé à procéder, par voie d'ordonnance, à une nouvelle rédaction du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme afin d'en clarifier la rédaction et le plan, dans un délai de dix-huit mois suivant la publication de la présente loi.*

L'ordonnance n° 2015-1174 du 23 septembre 2015 relative à la partie législative du livre I<sup>er</sup> du code de l'urbanisme est venue procéder à cette codification et simplification, dans les délais prévus par l'article 171 de la loi. Le livre I<sup>er</sup> a ainsi été rédigé, certaines prescriptions relatives au droit de préemption par exemple ayant été déplacées, et la longueur des articles ayant été réduite. Ce travail conséquent de réécriture explique en partie les délais observés dans la prise des mesures réglementaires d'application prescrites par les autres articles de la présente loi.

*Un projet de loi de ratification de cette ordonnance est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.*

La loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages ratifie de manière expresse à l'article 156 l'ordonnance n° 2015-1174.

(13) Article 173 : Article applicable

**Modalités d'élaboration des secteurs d'information sur les sols pollués justifiant la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la pollution**, Division 1° (article L. 125-6 du code de l'environnement) : *Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application du présent article, concernant l'élaboration des secteurs d'information sur les sols qui comprennent les terrains où la connaissance de la pollution des sols justifie, notamment en cas de changement d'usage, la réalisation d'études de sols et de mesures de gestion de la*

*pollution pour préserver la sécurité, la santé ou la salubrité publiques et l'environnement.*

**Obligation d'information précontractuelle lors de la mise en vente d'un terrain situé en secteur d'information sur les sols, Division 2° (article L. 125-7 du code de l'environnement)** : Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'information des acquéreurs ou locataires de terrains situés en secteur d'information sur les sols par le vendeur ou bailleur.

Le décret en Conseil d'État n° 2015-1353 du 26 octobre 2015 relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement et portant diverses dispositions sur la pollution des sols et les risques miniers, paru plus d'un an et demi après la loi ALUR, donne au préfet la compétence d'élaborer les projets de secteurs d'information sur les sols (SIS), précise le contenu du projet de SIS et sa procédure d'adoption. Il énonce également les obligations liées au SIS, notamment l'étude de l'état des sols et l'obligation d'information précontractuelle. Il précise aussi les modalités de l'obligation d'information précontractuelle.

**Substitution d'un tiers à l'exploitant lors de travaux de changement d'usage d'une installation classée, Division 3° (article L. 512-21 du code de l'environnement)** : Un décret en Conseil d'État définit les modalités de participation d'un tiers aux travaux de changement d'usage d'une installation classée. Il prévoit, notamment, les modalités de substitution du tiers et le formalisme de l'accord de l'exploitant ou du propriétaire.

Le décret en Conseil d'État n° 2015-1004 du 18 août 2015 portant application de l'article L. 512-21 du code de l'environnement, paru près d'un an et demi après la loi ALUR, permet au dernier exploitant de déléguer, sur prescription du préfet, les opérations de dépollution à un tiers, si celui-ci obtient l'accord des parties et constitue des garanties financières démontrant sa capacité à couvrir les frais. L'arrêté du 9 octobre 2017 modifiant l'arrêté du 18 août 2015 relatif à l'attestation de garanties financières requises par l'article L. 512-21 du code de l'environnement est venu modifier ce décret en définissant les modalités d'attestation des garanties financières du tiers.

**Attestation des mesures de gestion de la pollution des sols lors d'un changement d'usage, Division 6° (article L. 556-1 du code de l'environnement)** : Lors du changement d'usage d'une installation classée, le maître d'ouvrage doit mettre en œuvre des mesures de gestion de la pollution des sols et faire attester de cette mise en œuvre par un bureau d'études certifié dans le domaine des sites et sols pollués, conformément à une norme définie par arrêté du ministre chargé de l'environnement, ou équivalent.

*Les modalités selon lesquelles ces mesures seront attestées par un bureau d'études sont définies par décret en Conseil d'État.*

**Attestation de réalisation d'une étude des sols lors d'un projet de construction, Division 7° (article L. 556-2 du code de l'environnement)** : Les projets de construction dans un secteur d'information sur les sols font l'objet d'une

*étude des sols. Une norme définie par arrêté du ministre chargé de l'environnement, ou équivalent, définit les modalités de l'attestation par un bureau d'étude de la réalisation de l'étude des sols et la prise en compte de ses préconisations.*

*Les modalités selon lesquelles la réalisation de cette étude sera attestée par un bureau d'études sont définies par décret en Conseil d'État.*

Le **décret en Conseil d'État n° 2015-1353 du 26 octobre 2015** relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement et portant diverses dispositions sur la pollution des sols et les risques miniers, paru plus d'un an et demi après la loi ALUR, prévoit que l'attestation du bureau d'études certifie la réalisation d'une étude de sols et la prise en compte de ses préconisations. Il prévoit aussi l'intervention d'un arrêté du ministre de l'environnement pour fixer le modèle de cette attestation et la typologie des mesures de gestion de la pollution. Par ailleurs, il encadre le contenu de l'étude des sols et de l'attestation du bureau d'études. Il prévoit aussi l'intervention d'un arrêté du ministre de l'environnement pour fixer le modèle de cette attestation.

**Mesures de police relatives aux sites et sols pollués, Division 7° (article L. 556-3 du code de l'environnement)** : Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application des articles relatifs aux pouvoirs de police relatifs à la pollution des sols présentant des risques pour la santé, la sécurité et l'environnement. Il définit notamment l'autorité de police titulaire de ces pouvoirs.

Le **décret en Conseil d'État n° 2015-1353 du 26 octobre 2015** relatif aux secteurs d'information sur les sols prévus par l'article L. 125-6 du code de l'environnement et portant diverses dispositions sur la pollution des sols et les risques miniers, paru plus d'un an et demi après la loi ALUR, désigne l'autorité administrative chargée du contrôle de l'installation causant la pollution comme chargée de la mise en œuvre des mesures de police. Si la pollution n'est pas causée par une telle installation, l'autorité titulaire est le maire.

(14) Article 174 : Article applicable

**Réservation de places de stationnement aménagées pour les véhicules électriques ou hybrides rechargeables, Division 2° (article L. 111-5-4 du code de la construction et de l'habitation)** : Un décret en Conseil d'État précise les conditions et les modalités d'application de l'article relatif aux places de stationnement pour véhicules électriques ou hybrides, notamment en fonction de la nature, de la catégorie et de la taille des bâtiments et des parcs de stationnement concernés, du type de travaux entrepris ainsi que du rapport entre le coût de ces travaux et la valeur des bâtiments. Il fixe également le nombre minimal de places de stationnement qui font l'objet de l'équipement.

Le **décret en Conseil d'État n° 2014-1302 du 30 octobre 2014** modifiant le code de la construction et de l'habitation et le décret n° 2011-873 du 25 juillet 2011 relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables dans les bâtiments et aux

infrastructures pour le stationnement sécurisé des vélos met en application l'article 174 de la loi ALUR. Il supprime l'obligation de disposer d'un local technique électrique dédié à la charge de véhicule afin de faciliter l'aménagement des bâtiments. La mise en application de l'article 174 s'est donc effectuée rapidement après l'adoption de la loi.

Par ailleurs, suite à la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, le **décret en Conseil d'État n° 2016-968 du 13 juillet 2016** relatif aux installations dédiées à la recharge des véhicules électriques ou hybrides rechargeables et aux infrastructures permettant le stationnement des vélos lors de la construction de bâtiments neufs est venu compléter le décret précité, notamment en fixant un nombre minimal de places de stationnement accueillant un point de recharge, pour les bâtiments à usage d'habitation, industriel ou tertiaire, de service public, et commerciaux respectivement.

(15) Article 175 : Article devenu sans objet

**Rapport du Gouvernement sur le permis de diviser** : *Dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la présente loi, le Gouvernement remet au Parlement un rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser.*

Cet article, qui prévoit la transmission au Parlement par le Gouvernement d'un rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser, a été rendu sans objet par la publication de **l'arrêté du 8 décembre 2016** relatif aux modalités de constitution du dossier de demande d'autorisation de travaux conduisant à la création de locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant. L'arrêté instaure un dispositif d'autorisation préalable des travaux créant des locaux d'habitation dans un immeuble existant, par délibération de l'organe délibérant de l'EPCI ou de la commune. Suite à la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, le **décret en Conseil d'État n° 2017-1431 du 3 octobre 2017** relatif à l'articulation des procédures d'autorisation d'urbanisme avec la procédure d'autorisation préalable aux travaux conduisant à la création de plusieurs locaux à usage d'habitation dans un immeuble existant a poursuivi la mise en œuvre de cette procédure.

**Avec ces deux textes, et la création d'un dispositif correspondant à un « permis de diviser », le présent article est rendu sans objet**, un rapport sur l'opportunité et les modalités de mise en œuvre d'un permis de diviser n'ayant plus lieu d'être.

## **B. LOI N° 2014-173 DU 21 FÉVRIER 2014 DE PROGRAMMATION POUR LA VILLE ET LA COHÉSION URBAINE**

**La loi est entièrement applicable, la dernière mesure réglementaire attendue** (un arrêté du ministre chargé de la ville précisant les modalités

d'application de l'article 7 et en particulier les garanties de représentativité et d'autonomie des conseils citoyens) ne devant être prise, selon le Gouvernement, qu'en tant que de besoin.

Deux rapports n'ont cependant pas encore été remis :

- un rapport sur la possibilité de **création d'une fondation** destinée à mobiliser, au bénéfice des quartiers prioritaires, **des financements permettant l'accompagnement d'actions et de projets présentés par leurs habitants** en faveur de la cohésion sociale et dans le respect des valeurs de liberté, d'égalité, de fraternité et de laïcité, prévu par l'article 9 de la loi.

- un rapport sur les modalités de mise en œuvre de mesures permettant la création d'emplois et d'entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville ainsi que sur les conditions de renforcement des emplois d'avenir dans ces territoires, prévu par l'article 28.

Mmes Annie Guillemot et Valérie Létard ont évalué l'application de cette loi au printemps 2017 et émis 27 recommandations dans leur rapport d'information<sup>1</sup> n° 662 (2016-2017) intitulé : « Politique de la ville : une réforme bien engagée mais fragilisée par un manque de moyens ». Ce rapport a donné lieu à un débat de contrôle en séance publique le 21 novembre 2017.

### III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION

L'unique loi rattachée au secteur des technologies de l'information dont l'application est suivie cette année par la commission des affaires économiques est la **loi n° 2015-136 du 9 février 2015 relative à la sobriété, à la transparence, à l'information et à la concertation en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques**.

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

Le rapport sur l'application des lois de l'année dernière remarquait que l'ensemble des huit mesures attendues en application de l'article 1<sup>er</sup> avaient été adoptées ou étaient devenues superflues. Néanmoins, si le décret n° 2016-1211 du 9 septembre 2016 relatif à l'information locale en matière d'exposition du public aux champs électromagnétiques et au **comité national de dialogue de l'Agence nationale des fréquences** prévu au F du II de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques, tel que modifié par le 2° du I de **l'article 1<sup>er</sup>** de la loi commentée, a bien été adopté, il n'est, trois ans après la promulgation de la loi, toujours pas appliqué. En effet, à ce jour, le comité **ne s'est pas réuni**, car le décret renvoie

---

<sup>1</sup> [www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-662-notice.html](http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-662-notice.html)

---

à deux arrêtés qui n'ont pas été adoptés : le premier concerne la désignation des associations représentées au comité national de dialogue, le second est relatif à la désignation du président du comité, qui doit être désigné parmi les parlementaires membres du comité. Or, le Sénat ne désigne plus les parlementaires dont la présence au sein d'un organisme extraparlamentaire est exigée par un texte de nature réglementaire. Un projet de décret en Conseil d'État est donc en cours de rédaction en vue de supprimer la présence de parlementaires au sein de ce comité et de prévoir que le président du comité sera une personnalité qualifiée. Une fois ce décret modifiant le décret n° 2016-1211 adopté, les arrêtés pourront être pris et le comité de dialogue pourra se réunir.

Par ailleurs, **le décret prévu à l'article 4 et le rapport au Parlement figurant à l'article 8 n'ont toujours pas été adoptés, plus de trois ans après la promulgation de la loi.** En conséquence, le 2° du II de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement tel qu'issu de **l'article 4** de la présente loi, qui prévoit – **exigence inscrite par la commission des affaires économiques du Sénat** – l'adoption d'un décret définissant le seuil à partir duquel les équipements émetteurs de champs électromagnétiques ne peuvent être installés dans un local privé à usage d'habitation sans qu'une information claire et lisible ne soit donnée aux occupants, **n'est toujours pas applicable.** Le Gouvernement attend la constitution du comité national de dialogue pour adopter ce décret.

De même, **le rapport prévu à l'article 8 n'a toujours pas été remis au Parlement.** Rappelons que celui-ci devait pourtant être remis dans l'année suivant la promulgation de la loi... L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) a néanmoins publié en mars dernier un avis et un rapport sur ce thème. Ces documents constituent l'aboutissement d'un processus d'élaboration particulièrement long : nomination d'experts en 2011, réunions régulières du groupe de travail depuis 2014, consultation publique en 2016, validation des travaux d'expertise en décembre 2017. Le Gouvernement entend remettre au Parlement le rapport demandé par l'article 8 vers la fin de l'année 2018...

Par ailleurs, la loi confiait à certaines administrations la mission d'effectuer certaines actions. Le bilan de l'année dernière remarquait que deux actions n'avaient pas été mises en œuvre. Plus de trois ans après la promulgation de la loi, la **politique de sensibilisation et d'information concernant l'usage des terminaux mobiles** prévue à l'article 6 **n'a toujours pas été mise en place.**

En revanche, l'Agence nationale des fréquences a publié un **premier recensement des points atypiques sur le territoire le 28 décembre 2017**<sup>1</sup>. 15 points atypiques ont été identifiés parmi les 3 836 mesures effectuées par

---

<sup>1</sup> [https://www.anfr.fr/fileadmin/points-atypiques/Recensement\\_des\\_points\\_atypiques\\_ann%C3%A9e\\_2017.pdf](https://www.anfr.fr/fileadmin/points-atypiques/Recensement_des_points_atypiques_ann%C3%A9e_2017.pdf)

---

l'Agence. L'Agence poursuivra les travaux de détermination des critères de définition de ces points atypiques dans le cadre du comité national de dialogue. Elle pourra ainsi réaliser le rapport périodique sur les modalités de traitement et la trajectoire de résorption de ces points prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi ici commentée.

Enfin, comme évoqué dans le rapport de l'année dernière, des travaux en cours devraient mener à **l'adoption de mesures non prévues**, visant à prendre en compte le I de l'article 184 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dans sa rédaction issue de l'article 4 de la loi ici commentée. Ces dispositions exigent l'indication de façon lisible, intelligible et en français du débit d'absorption spécifique (DAS) pour tout équipement terminal radioélectrique et équipement radioélectrique proposé à la vente et pour lequel le fabricant a l'obligation de le faire mesurer. **Un projet de décret en Conseil d'État et un projet d'arrêté sont actuellement en consultation** jusqu'au 13 mai 2018 sur le site du ministère des solidarités et de la santé<sup>1</sup>. Ils ont également été notifiés à la Commission européenne. Le projet de décret devrait être transmis au Conseil d'État après l'été.

Ces projets de texte visent à prendre en compte l'avis de l'ANSES relatif à l'expertise « exposition aux radiofréquences et santé des enfants », publié en juin 2016, qui recommandait d'étendre à l'ensemble des équipements radioélectriques les dispositions en vigueur sur l'information relative au DAS actuellement applicables aux équipements terminaux radioélectriques. Le DAS est, à l'heure actuelle, la seule information sur l'exposition aux champs électromagnétiques pouvant être fournie au consommateur.

## IV. ÉNERGIE

### *A. LOI N° 2017-1839 DU 30 DÉCEMBRE 2017 METTANT FIN À LA RECHERCHE AINSI QU'À L'EXPLOITATION DES HYDROCARBURES ET PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉNERGIE ET À L'ENVIRONNEMENT*

#### **1. Au-delà des hydrocarbures, la loi comprend plusieurs mesures importantes pour le secteur énergétique**

La loi du 30 décembre 2017 organise **l'arrêt progressif, d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2040, de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures** sur

---

<sup>1</sup> <http://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/consultations-publiques/consultation-publique-affichage-debit-absorption-specifique-equipements-terminaux-radioelectriques> et <http://solidarites-sante.gouv.fr/ministere/consultations-publiques/consultation-publique-projet-arrete-information-consommateurs-equipements-radioelectriques-affichage-debit-absorption-specifique>



le territoire national, à l'exception de l'exploitation du gaz de mine et des hydrocarbures dits « connexes », qui renvoient en pratique au gaz de Lacq.

Cette interdiction **s'applique aux demandes nouvelles mais aussi, rétroactivement, aux demandes en cours d'instruction**, avec pour effet de **faire « tomber » toutes les demandes d'octroi initial** d'un titre de recherche ou d'exploitation à l'**exception des concessions attribuées en application du droit de suite** qui peuvent l'être pour une durée n'excédant pas le 1<sup>er</sup> janvier 2040, sauf démonstration par le titulaire que l'équilibre économique exige d'aller au-delà.

La loi a par ailleurs **élargi l'interdiction de la fracturation hydraulique** posée par la loi du 13 juillet 2011 à « *toute autre méthode non conventionnelle* », selon une définition qui pose question et s'avère surtout sans portée pratique dès lors qu'aucune de ces techniques n'est mise en œuvre aujourd'hui en France.

La loi comportait **d'autres mesures**, parmi lesquelles :

- **la réforme de l'accès au stockage souterrain de gaz naturel**, à laquelle le Sénat a contribué et qui prévoit en particulier le **recours à des enchères** pour commercialiser les capacités de stockage, la **constitution d'un « filet de sécurité »** en cas d'insuffisance des capacités souscrites pour garantir la sécurité d'approvisionnement, la **régulation du revenu des opérateurs de stockage** par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et la **couverture tarifaire** de l'écart éventuel entre ce revenu autorisé et le produit des enchères, avec un **sort particulier réservé aux sites fortement consommateurs** pour préserver leur compétitivité ;

- **la réduction jusqu'à 40 %**, sur proposition de l'Assemblée nationale, **des coûts de raccordement des installations de biogaz raccordées aux réseaux de transport** (extension du mécanisme dit de la « réfaction tarifaire ») ;

- **l'encadrement de la pratique dite du « commissionnement »** par laquelle les fournisseurs d'électricité se font rémunérer pour la gestion de clientèle effectuée pour le compte du gestionnaire de réseau ;

- **une nouvelle réforme des règles applicables au raccordement des énergies marines renouvelables** après celle déjà adoptée dans la loi du 24 février 2017 (*cf. infra*) et qui consiste, pour l'essentiel, à prévoir qu'à compter du troisième appel d'offres en cours, **RTE assumera à la fois le financement et la réalisation du raccordement**, et à fixer des **règles d'indemnisation plus favorables au producteur** ;

- **la définition des réseaux intérieurs des bâtiments**, circonscrits, à l'initiative du Sénat, aux immeubles à usage principal de bureaux appartenant à un propriétaire unique et aux seuls bâtiments contigus ou parties contiguës d'un même bâtiment ;

- la mise en place, sur proposition du Sénat, d'un dispositif transitoire de protection des filières française et européenne de biocarburants contre la concurrence déloyale de certains biocarburants importés ;

- l'instauration, à l'initiative de l'Assemblée nationale, d'obligations nouvelles pour assurer la distribution suffisante de carburants compatibles avec tous les véhicules et engins roulants ;

- enfin, une série d'apports du Sénat : la faculté pour les communes de déployer des points de ravitaillement en gaz ou en hydrogène ; la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale adoptant un plan climat-air-énergie territorial à titre facultatif, ainsi que pour les syndicats d'électricité, de réaliser des actions de maîtrise de la demande d'énergie ; la réforme des sanctions applicables en cas de non-respect de l'obligation de pavillon français et l'assouplissement des obligations d'économies d'énergie applicables aux distributeurs de fioul domestique.

## 2. Les réformes du stockage du gaz et des règles de raccordement des énergies marines renouvelables sont en grande partie applicables

Selon le recensement effectué par la commission des affaires économiques, **19 dispositions de la loi « Hydrocarbures » appellent une mesure d'application**. Au 31 mars 2018, **quatre d'entre elles sont devenues applicables** après la parution de leur texte d'application :

- dans le cadre de la nouvelle régulation de l'accès au **stockage souterrain de gaz naturel** prévue à l'article 12, **plusieurs mesures réglementaires** ont permis, avec les **délibérations prises par le régulateur**, la **mise en œuvre rapide de l'essentiel de cette réforme** qui assure la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel pour l'hiver 2018-2019, **ce dont la commission se félicite** :

- un **arrêté du 13 mars 2018** a fixé le niveau des **stocks minimaux** de gaz nécessaires au 1<sup>er</sup> novembre 2018 pour garantir la sécurité d'approvisionnement jusqu'au 31 mars 2019 (1990 GWh/j en débit de soutirage dans l'ensemble des infrastructures) ;

- le **décret n° 2018-221 du 30 mars** a précisé les **modalités de constitution des stocks complémentaires** (le « filet de sécurité ») : sur la base des informations transmises par les gestionnaires de réseaux et les opérateurs de stockage qu'il fixe par ailleurs, le texte prévoit que l'obligation éventuelle de constitution des stocks complémentaires, édictée au plus tard le 30 juin de chaque année, **reposera sur les opérateurs de stockage dans la limite de 20 TWh ; au-delà**, et si la somme des capacités souscrites et des stocks complémentaires n'atteint pas le niveau des stocks minimaux requis

---

pour assurer la sécurité d'approvisionnement, **il pourra être fait appel**, à la même date, **aux fournisseurs** pour constituer des stocks globaux ;

• De son côté, **la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a successivement défini :**

- ✓ **les modalités des enchères**, avec pour objectif premier de maximiser les souscriptions, un prix de réserve nul, des règles transparentes et simples et un étalement sur plusieurs jours avec une commercialisation par lots (délibération n° 2018-039 du 22 février 2018) ; les enchères organisées par TIGF et Storengy, qui se sont déroulé du 5 au 26 mars, **ont permis d'allouer la quasi-totalité des capacités disponibles**, à des prix variant entre 0 et 2,02 €/MWh ; **le volume total des capacités souscrites<sup>1</sup> a atteint 128 TWh, dépassant le niveau des stocks minimaux** fixé par l'arrêté du 13 mars ;
- ✓ **les revenus autorisés des opérateurs de stockage pour l'année 2018**, dans un cadre tarifaire simplifié fixé pour deux ans, avec régularisation *a posteriori* des écarts entre le prévisionnel et le réalisé et incitation des opérateurs à la maximisation des souscriptions et du revenu des enchères : ces revenus ont été fixés respectivement à 523,1 millions d'euros pour TIGF, 153,4 millions pour TIGF et 38,1 millions pour Géométhane, soit **714,6 millions au total** (délibération n° 2018-068 du 22 mars 2018) ;
- ✓ **et le niveau du terme tarifaire inclus dans le tarif de transport** pour compenser l'écart entre le revenu issu des enchères – estimé à 186,1 millions – et le revenu autorisé des opérateurs : ce terme tarifaire est fixé à partir du 1<sup>er</sup> avril 2018 à **297,1 €/MWh/j/an**, pour **un montant global de compensation de 528,4 millions d'euros** (délibération n° 2018-074 du 27 mars 2018), en ligne avec le montant estimé avant la réforme d'environ 500 millions – sur la base duquel **une centaine de millions d'euros d'économies** était attendue pour les consommateurs par rapport au système antérieur ;

• En revanche, **trois aspects de la réforme attendent encore leurs textes d'application** : il s'agit du **délai de préavis** en cas de sortie du périmètre des actifs régulés, du calcul du **montant des sanctions applicables** en cas de manquement aux obligations de constitution et de remplissage des stocks, et du mécanisme destiné à **compenser les effets de la réforme pour les industriels gazo-intensifs** (*cf. infra*) ;

- en application de **l'article 15** sur le **raccordement des énergies marines renouvelables**, le **décret n° 2018-222** du 30 mars 2018 (trois

---

<sup>1</sup> Incluant certains capacités souscrites par ailleurs dans le cadre de contrats long-terme.

occurrences) a fixé le **barème d'indemnisation applicable en cas de retard ou d'indisponibilité du raccordement d'une installation renouvelable en mer** dont le coût de raccordement est supporté par le gestionnaire de réseau : cette indemnisation **ne pourra excéder trois ans en cas de retard et ne débutera, en cas d'indisponibilité, que si l'indisponibilité excède une durée cumulée** supérieure à dix jours dans les cinq premières années du contrat d'achat, trente jours dans les dix suivantes et quarante-cinq jours ensuite jusqu'au terme du contrat. Deux textes d'application doivent désormais fixer le plafond des indemnités et de la part dont le gestionnaire de réseau est redevable (*cf. infra*).

### **3. Certaines dispositions sont inapplicables mais le délai de six mois après la promulgation n'est pas échu**

**15 dispositions sont, en l'état, inapplicables faute de parution de textes d'application. La commission des affaires économiques ne porte pas de jugement, à ce stade, sur l'absence de leurs mesures d'application dès lors que le délai de six mois** après la publication de la loi, au terme duquel toutes les mesures réglementaires doivent avoir été prises selon l'objectif fixé dans la circulaire primo-ministérielle du 29 février 2008, **n'est pas encore échu.**

Elle a cependant recueilli, auprès du Gouvernement, les éléments d'information suivants :

- à l'article 4, le **décret en Conseil d'État** qui doit préciser les conditions dans lesquelles l'exploitant remet, cinq ans avant la fin de sa concession, un **dossier présentant le potentiel de reconversion** des installations ou du site, devrait être publié **fin mai** ;

- à l'article 9, un **décret** est attendu pour fixer annuellement le **mode de calcul de l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre (GES)** unitaire sur l'ensemble du cycle de vie par unité d'énergie des hydrocarbures importés **que les sociétés importatrices d'hydrocarbures sur le sol français rendent publique**, chaque année, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 ; le Gouvernement indique que de telles modalités de calcul sont **déjà établies dans le cadre d'une obligation nationale de rapportage prévue par le droit européen** depuis 2011<sup>1</sup> et laisse à penser qu'un décret ne sera **pas nécessairement pris** ; la commission **s'étonne cependant de ce que le décret ne figure pas dans l'échéancier** d'application de la loi publié sur Légifrance, censé lister tous les décrets attendus, y compris ceux fixant des dispositions annuellement ;

---

<sup>1</sup> Art. 7 bis de la directive 2009/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 : « À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2011, les fournisseurs présentent à l'autorité désignée par l'État membre un rapport annuel sur l'intensité des émissions de gaz à effet de serre des carburants et de l'énergie fournis dans chaque État membre ».

---

- à l'article 12 sur la réforme du stockage souterrain de gaz naturel :

- un **arrêté** doit fixer le **délai de préavis pendant lequel une infrastructure de stockage** qui ne serait plus considérée comme nécessaire à la sécurité d'approvisionnement continuera d'être régulée, et **verra donc ses coûts** compensés.

Dans un courrier adressé à la mi-mars au ministre de la transition écologique et solidaire, la présidente de la commission des affaires économiques a signifié son souhait que, dans le dialogue instauré avec la Commission européenne au titre du contrôle des aides d'État, le Gouvernement défende **la préservation des sites actuels** dans le périmètre des actifs régulés **lorsqu'ils sont nécessaires à notre sécurité d'approvisionnement**, et qu'en tout état de cause, la durée fixée pour ce préavis **donne aux opérateurs une visibilité suffisante**.

En réponse, le ministre a indiqué que, dans le cadre de l'élaboration de la nouvelle programmation pluriannuelle de l'énergie, **le travail est en cours pour actualiser la liste des infrastructures essentielles d'ici la fin de l'année 2018**, « *en tenant compte [des] caractéristiques actuelles et des évolutions envisageables à moyen et long termes [du système gazier], des perspectives de consommation et des conditions d'approvisionnement sur la période 2018-2028. Pour cela, une démarche d'analyse prudente, proportionnée aux enjeux et tenant compte des incertitudes inhérentes à tout exercice prospectif, est mise en œuvre* ». De même, les **réflexions sur le délai de préavis**, menées en concertation avec les opérateurs, sont **en cours**.

- un **décret en Conseil d'État** doit préciser les conditions dans lesquelles les fournisseurs de gaz naturel sont tenus d'assurer la **continuité de fourniture de leurs clients**. Ce décret est prévu au premier alinéa d'un nouvel article L. 443-8-1 du code de l'énergie qui a aussi introduit la possibilité d'**une sanction financière en cas de manquement**, en pratique bien plus dissuasive car plus opérationnelle que les sanctions antérieures <sup>1</sup>.

Considérant que l'ajout de cette sanction pécuniaire a déjà pour effet de renforcer, en pratique, l'obligation de continuité de fourniture des fournisseurs, **le Gouvernement ne juge pas nécessaire de rehausser le niveau de cette obligation**, qui demeure régie par les articles R. 121-3 et R. 121-4 du code de l'énergie créés par le décret n° 2004-251 du 19 mars 2004 ; à ce stade, il n'est donc **pas prévu de prendre un nouveau décret en Conseil d'État**. Dans le cadre d'un rapport d'inspections paru en février dernier <sup>2</sup>, il a par ailleurs été recommandé de **ne pas modifier le**

---

<sup>1</sup> Auparavant, seul un retrait ou une suspension de l'autorisation de fourniture était prévue, ce qui aurait obligé, en cas de mise en œuvre, à trouver une solution alternative pour l'alimentation des clients du fournisseur dont l'autorisation aurait été retirée ou suspendue.

<sup>2</sup> « Retour d'expérience des difficultés rencontrées pour la sécurité d'approvisionnement en électricité et en gaz durant l'hiver 2016-2017 - Évolution du critère de défaillance du système électrique et du critère de sécurité d'approvisionnement en gaz naturel », Conseil général de

**critère de sécurité d'approvisionnement en gaz** retenu en France, qui est déjà plus contraignant que le minimum fixé réglementairement au plan européen ;

- un **arrêté** (deux occurrences) doit encore définir la méthodologie de détermination de la **valeur des stocks de gaz** applicable pour calculer le montant de la **sanction pécuniaire en cas de manquement à l'obligation de constitution de stocks** par les opérateurs de stockage ou les fournisseurs **ou à l'obligation de remplissage** des capacités souscrites par les fournisseurs ; **cet arrêté a été examiné fin février** par le Conseil supérieur de l'énergie et devrait être publié d'ici **fin mai** ;

- un **arrêté** doit fixer le **niveau de remplissage** que les fournisseurs ayant souscrit des capacités doivent dépasser au 1<sup>er</sup> novembre de chaque année<sup>1</sup> ; comme le précédent, cet arrêté **a été examiné fin février** par le Conseil supérieur de l'énergie et devrait être publié d'ici **fin mai** ;

- un **arrêté** doit préciser les modalités du **mécanisme additionnel d'interruptibilité** créé pour neutraliser les effets de la réforme du stockage du gaz sur les industriels gazo-intensifs. **Les dispositifs d'interruptibilité gazière**, qu'il s'agisse du mécanisme « de base » instauré par la loi « Transition énergétique » (*cf. infra*) ou de ce dispositif additionnel, **sont en cours de notification à la Commission européenne** pour contrôle de leur conformité aux règles relatives aux aides d'État ; les textes réglementaires correspondants **ne pourront donc être publiés qu'après confirmation**, par les services de la Commission, **de leur compatibilité** avec le droit européen ;

- un **arrêté** doit enfin fixer le **taux de prise en charge par le tarif des coûts de raccordement au réseau de transport des installations de biogaz** ;

- on signalera aussi que **deux textes réglementaires, non explicitement attendus par la loi**, ont été, pour le premier, publié après la période de contrôle du présent rapport et, pour le second, présenté au Conseil supérieur de l'énergie en janvier dernier : il s'agit du **décret en Conseil d'État n° 2018-276 du 18 avril 2018** révisant la partie réglementaire du code de l'énergie relative aux stockages souterrains et d'un arrêté fixant les modalités de prise en compte des capacités de stockage souscrites un autre État membre de l'UE en cas d'activation du « filet de sécurité », conformément à une décision de la Cour de justice de l'Union européenne ;

- enfin, l'article 12 habilite aussi le Gouvernement à **légiférer par ordonnances**, d'ici au 30 décembre 2018, **sur trois sujets** : la **modification des missions des acteurs du système gazier**, l'**extension de l'actuel mécanisme d'interruptibilité** à des clients raccordés aux réseaux de distribution et la **définition des règles de délestage** des consommateurs,

---

*l'environnement et du développement durable (CGEDD) et Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET).*

<sup>1</sup> Un autre arrêté peut, le cas échéant, lever cette obligation de remplissage mais n'entre pas dans les statistiques de suivi de l'application de la loi dès lors qu'il ne s'agit que d'une possibilité.

---

incluant la possibilité de **réduire les tarifs d'utilisation** pour tenir compte des différents niveaux de qualité d'acheminement garantis aux consommateurs ;

- à l'article 15, un **arrêté** doit préciser la **part des indemnités** due aux producteurs d'énergie marine renouvelable **dont le gestionnaire de réseau est redevable** et un **décret** est attendu pour fixer le **montant maximal par installation** des indemnités versées aux producteurs ; ces deux textes sont **encore à l'étude** ;

- à l'article 16, le **décret** d'application du chapitre du code de l'énergie dédié aux **réseaux intérieurs des bâtiments** est attendu ; le texte, **en cours de finalisation**, sera prochainement soumis pour consultation au Conseil supérieur de l'énergie ;

- à l'article 18, un **décret en Conseil d'État** doit préciser les modalités de mise en œuvre des **contrôles et sanctions administratives en matière de biocarburants et bioliquides**, s'agissant en particulier de l'assermentation de certains des agents chargés de ce contrôle ; le projet de décret rédigé est **en cours d'examen par le Conseil d'État** ;

- à l'article 19, **deux arrêtés** sont requis pour assurer la **distribution suffisante de carburants compatibles** avec tous les véhicules et engins roulants ; le premier, qui doit fixer la **liste des carburants concernés par l'obligation d'une double distribution** - carburants compatibles avec tous véhicules et carburants dont la compatibilité est limitée, devrait être **publié avant l'été 2018** ; en revanche, **aucun carburant dont la fourniture devrait être maintenue** au motif que certains véhicules ne fonctionneraient qu'avec ces carburants sans pouvant être facilement modifiés **n'a été identifié** et le Gouvernement ne prévoit donc **pas d'arrêté**, à ce stade, sur ce point ;

- enfin, à l'article 28 relatif aux obligations d'économies d'énergie des distributeurs de fioul, un **décret en Conseil d'État, non expressément attendu par la loi**, devrait modifier la partie réglementaire du code de l'énergie et prévoir les modalités de transition de l'actuel au futur régime d'obligation qui entre en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ; les consultations ont été menées et le texte sera **prochainement examiné par le Conseil d'État**.

4 rapports sont par ailleurs attendus :

- à l'article 7, un **rapport sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés et sur la reconversion des territoires concernés**, à remettre au plus tard **d'ici au 30 décembre 2018** après concertation avec les parties prenantes ; selon les informations transmises par le Gouvernement, des contacts ont été pris avec les associations professionnelles et les détenteurs de titres qui ont fait part de leur accord de principe pour travailler à cette question. À raison d'un manque de visibilité sur leurs activités, faute d'avoir pu évaluer toutes les conséquences de la loi et de la révision de la fiscalité de leurs activités intervenue en loi de finances pour

2018, les opérateurs ont toutefois demandé un **report de la discussion au second semestre**.

Il a par ailleurs été indiqué à la commission des affaires économiques qu'**une grande partie des opérateurs ont déposé ou envisagent de déposer des recours contentieux** (indemnitaires et/ou pour prolonger les titres, voire des questions prioritaires de constitutionnalité), confirmant ainsi le **risque juridique**, qu'avait pointé la commission, d'une application rétroactive de la loi aux demandes en cours d'instruction ;

- à l'article 8, un **rapport évaluant l'impact environnemental des hydrocarbures** mis à la consommation en France **et la possibilité de différencier** ces produits en fonction de cet impact, à remettre **avant le 31 décembre 2018** ; le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEJET) **ont été saisis** avec pour objectif, fixé dans leur lettre de mission, de remettre le rapport pour le **31 août** ;

- à l'article 10, un **rapport sur les concours de toute nature de l'État** en soutien aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures en **hors du territoire national**, à remettre **d'ici au 30 décembre 2018** ; les **premières discussions de préparation ont débuté** au sein du Commissariat général du développement durable (CGDD) mais **l'incertitude sur la nature des concours visés rend ce travail complexe**, comme la commission l'avait soutenue lors des débats ;

- enfin, à l'article 22, un **rapport sur la prise en compte des objectifs de développement durable**, en particulier des objectifs d'amélioration de la qualité de l'air, **lors de l'attribution des marchés publics**, à remettre au plus tard d'ici au 30 décembre 2018 ; la rédaction de ce rapport a été **confiée au Commissariat général au développement durable**.

#### **4. Trois illustrations de l'application concrète de la loi : le traitement des demandes de titres en cours d'instruction, la remise des rapports démontrant l'absence de techniques interdites et la mise en ligne des demandes et titres**

Au-delà des mesures réglementaires parues, la commission des affaires économiques s'est aussi intéressée à **l'application concrète de la loi sur trois points**.

- Le premier, essentiel, porte sur le **sort fait aux diverses demandes de titres qui étaient en cours d'instruction** à la date de publication de la loi en application des articles 2 et 3.

**Parmi les 33 permis de recherche recensés en septembre 2017** avant l'adoption de la loi, **12 avaient une date d'expiration postérieure au**



---

**1<sup>er</sup> avril** <sup>1</sup> – dont le permis « Guyane Maritime » prolongé en septembre 2017 jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2019 –, et **21** avaient fait l'objet de demandes de **prolongation**, parfois déposées depuis plusieurs années, mais auxquelles l'administration n'avait jusqu'alors pas répondu ; **sur ces 21 demandes, 11 prolongations ont été accordées** <sup>2</sup> par des arrêtés parus entre décembre 2017 et avril 2018 et pour des durées s'étalant de mai 2018 à septembre 2021, **6 sont encore en cours d'instruction administrative** et **4 ont été refusées pour des motifs inconnus**, soit un total de **22 permis en cours de validité à date**, et **29 si l'on inclut ceux dont la prolongation est encore en suspens**.

En cas de découverte jugée rentable, ces permis **pourraient par la suite faire l'objet d'une concession** en application du droit de suite pour une durée n'excédant pas le 1<sup>er</sup> janvier 2040, sauf s'il est démontré que leur équilibre économique exige d'aller au-delà.

Comme prévu par la loi, **les 45 demandes déjà déposées de nouveaux permis de recherches ont été rejetées** par une lettre des ministres en date du 31 janvier 2018 <sup>3</sup>.

S'agissant des titres d'exploitation, **sur les 8 demandes de concessions nouvelles déposées avant la loi, les 5 concessions demandées en vertu d'un droit de suite ont été accordées** en février et mars 2018 pour une durée allant **jusqu'en février 2033** pour deux d'entre elles, **jusqu'en août 2038** pour la troisième et **jusqu'à la date limite prévue par la loi du 1<sup>er</sup> janvier 2040** pour les deux dernières. **Les 3 autres demandes de concessions ont été rejetées**, pour deux d'entre elles, ou devraient l'être en application de la loi **car ne relevant pas du droit de suite**.

Enfin, **l'ensemble des titres des 62 concessions existantes recensées avant la loi sont toujours valides**, pour des durées s'étalant du 31 décembre 2018 au 31 mars 2054, sept concessions excédant la date du 1<sup>er</sup> janvier 2040. Depuis la publication de la loi, **3 concessions** dont le titre avait expiré **ont été renouvelées**, jusqu'en septembre et octobre 2031 pour deux d'entre elles et jusqu'à la date limite prévue par la loi du 1<sup>er</sup> janvier 2040 pour la troisième, **trois autres demandes de renouvellement de titres expirant en 2019 sont en cours d'instruction administrative et d'autres pourraient par la suite être déposées**, avec pour limite cette même date du 1<sup>er</sup> janvier 2040.

Au total, et sans présumer du sort des nombreux recours contentieux déposés ou à venir, **la loi aura paradoxalement contribué à débloquer l'attribution d'un certain nombre de demandes de prolongation de permis de recherches** (12 à ce jour si l'on inclut le permis « Guyane Maritime » renouvelé en septembre 2017) **et d'octroi de concessions en**

---

<sup>1</sup> Pour dix d'entre elles, une ou deux demandes de prolongations pourraient encore être déposées à l'avenir.

<sup>2</sup> Dont une ne l'a été qu'en exécution d'une décision de justice non définitive (car encore susceptible d'appel) alors que la loi permettait de la refuser (il est cependant prévu que l'arrêté puisse être abrogé en cas d'infirmité du jugement de première instance en appel).

<sup>3</sup> De même que le serait toute demande de nouveau permis déposée ultérieurement.

**application du droit de suite** (5) sur lesquelles l'administration avait jusqu'à présent refusé de statuer. *A contrario*, elle aura fait « tomber » **45 demandes de nouveaux permis de recherche et trois demandes de nouvelles concessions ne pouvant se prévaloir du droit de suite.**

- Le deuxième point a trait à la **remise**, par tout demandeur ou titulaire d'un titre, **du rapport** prévu à l'article 6 pour **démontrer l'absence de recours aux techniques non conventionnelles** interdites par la loi.

**Aucune demande nouvelle** de titre d'exploration ou d'exploitation ayant été faite depuis la publication de la loi, **aucun rapport n'a logiquement été déposé à ce titre.**

En revanche, **la même obligation est faite aux titulaires actuels de titres** qui doivent remettre ce rapport dans les six mois suivant la publication de la loi, soit **d'ici au 30 juin prochain**. Dans cette perspective, selon les informations fournies par le Gouvernement, l'Union française des industries pétrolières (Ufip) a travaillé avec les opérateurs à l'élaboration d'**un modèle de rapport type** qu'elle a soumis pour avis au ministère ; ce dernier en assurera, après validation, la diffusion auprès des titulaires en guise d'exemple. Comme prévu par la loi, ces rapports seront **rendus publics** sur le site du ministère.

- Le dernier point porte sur l'obligation faite au Gouvernement, par l'article 11, de **publier dans le mois suivant la promulgation**, puis d'actualiser trimestriellement, **la liste des demandes et titres, leurs caractéristiques principales ainsi qu'une carte présentant leur périmètre** sous « *forme électronique dans un standard ouvert librement réutilisable et exploitable* ».

Si cette liste et cette carte ont **bien été mises en ligne** <sup>1</sup>, elles l'ont été **sous la forme de deux fichiers PDF** certes consultables sans besoin de disposer d'une licence logicielle payante mais dont les données, s'agissant en particulier de celles du fichier présentant la carte, ne sont **pas aisément réutilisables et exploitables par un système de traitement automatisé**, conformément à la démarche d'ouverture des données (*open data*) que visait l'article.

Le Gouvernement objecte que **ces listes peuvent être copiées et collées dans un éditeur de texte** et que la lettre de la loi est ainsi respectée : c'est **factuellement exact pour l'un des deux fichiers mais non conforme, sinon à la lettre de la loi, du moins à son esprit**, alors même que les fichiers PDF publiés par le Gouvernement ne sont qu'une version dégradée de fichiers au format tableur dont il dispose par ailleurs, ce qui est regrettable.

---

<sup>1</sup> Au bas de cette page <https://www.ecologique-solaire.gouv.fr/ressources-en-hydrocarbures-france>.

**B. LOI N° 2017-227 DU 24 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-1019 DU 27 JUILLET 2016 RELATIVE À L'AUTOCONSOMMATION D'ÉLECTRICITÉ ET N° 2016-1059 DU 3 AOÛT 2016 RELATIVE À LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ À PARTIR D'ÉNERGIES RENOUVELABLES ET VISANT À ADAPTER CERTAINES DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÉSEAUX D'ÉLECTRICITÉ ET DE GAZ ET AUX ÉNERGIES RENOUVELABLES**

La loi du 24 février 2017 comporte **plusieurs dispositions importantes pour le fonctionnement du système électrique et gazier.**

Elle a d'abord ratifié l'ordonnance du 27 juillet 2016 et fixé ainsi **un cadre légal à l'autoconsommation d'électricité**, une pratique appelée à se développer dont il était nécessaire de préciser les contours.

En ratifiant l'ordonnance du 3 août 2016, elle a ensuite validé **plusieurs mesures techniques pour accompagner le développement des énergies renouvelables** et améliorer leur intégration au réseau.

Trois dispositions significatives ont par ailleurs été prévues pour **mieux valoriser et exploiter le potentiel de ces énergies renouvelables :**

- la loi a **organisé la traçabilité de l'électricité verte subventionnée** par la mise aux enchères, par et au bénéfice de l'État, des garanties d'origine associées à cette production. Un tel mécanisme empêchera la double rémunération des producteurs et dégagera des recettes qui viendront en déduction des subventions versées aux énergies renouvelables ;

- pour faciliter la réalisation des projets les plus éloignés du réseau, **une réduction des coûts de raccordement jusqu'à 40 %**, financée par les autres utilisateurs du réseau (mécanisme dit de la « réfaction tarifaire »), a été consentie **pour les installations d'électricité et de gaz renouvelables raccordées aux réseaux de distribution ;**

- **un régime indemnitaire spécifique** des producteurs en cas de retard de raccordement **des énergies renouvelables en mer** a été mis en place : s'appliquant aux projets déjà attribués, ce régime prévoit une couverture totale ou partielle de l'indemnisation, qui est plafonnée, par les tarifs d'utilisation des réseaux acquittés par tous les consommateurs.

Enfin, la loi a encadré les opérations liées au **changement de nature du gaz acheminé dans le nord** de la France et prévu une **dispense de règles** applicables en vertu du code de l'environnement **pour les moulins** existants situés sur certains cours d'eau et qui sont équipés aujourd'hui, ou qui le seraient demain, pour produire de l'électricité.

Au 31 mars 2018, **plus de la moitié des mesures d'application requises par la loi sont parues** (54 %, soit 7 mesures prises sur les 13 dispositions attendant un texte d'application) :

- le **décret n° 2017-676 du 28 avril 2017**, qui fixe les conditions d'application du nouveau chapitre du code de l'énergie dédié à l'autoconsommation en application de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance du 29 juillet 2016, a notamment précisé les modalités de **calcul de la quantité d'électricité relevant du fournisseur d'un participant à une opération d'autoconsommation collective** au titre d'un complément de fourniture, comme demandé à l'article 10 de la loi ;

- le **décret n° 2017-569 du 16 avril 2017**, pris après avis de la Commission de régulation de l'énergie (CRE) conformément à l'article 12, a défini **les critères** auxquels doivent répondre les installations d'énergie renouvelable situées dans les zones non interconnectées (ZNI) **pour être appelées en priorité** par le gestionnaire de réseau ;

- l'arrêté du 30 novembre 2017 a fixé, en application de l'article 14, le **taux de prise en charge par le tarif des coûts de raccordement des nouvelles installations d'électricité renouvelable à 40 %** -soit le plafond prévu par la loi- **jusqu'à 1 MW**, ce taux étant ensuite dégressif jusqu'à 5 MW ; en application de l'article 19, un deuxième arrêté du 30 novembre a retenu le même taux de **40 % pour toutes les installations de gaz renouvelable** raccordées au réseau de distribution, quelle que soit leur puissance ;

- deux textes réglementaires ont précisé les modalités d'application du **nouveau régime indemnitaire des énergies marines renouvelables** défini à l'article 14 : le **décret en Conseil d'État n° 2017-628 du 26 avril 2017** a **plafonné les indemnités dues** à 150 millions d'euros par an pendant trois ans, par installation de production, tandis que l'arrêté du 10 novembre 2017 a **limité la part de ces indemnités laissées à la charge du gestionnaire du réseau de transport** à un montant fixé par la CRE, dans la limite de 40 % des indemnités versées et d'un plafond de 70 millions par année civile pour toutes les installations ;

- enfin, le **décret n° 2017-948 du 10 mai 2017** pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) a précisé, comme demandé par l'article 18, le **contenu des données mises à disposition**, par les gestionnaires de réseaux de distribution, **des consommateurs équipés de compteurs communicants Linky et Gazpar** ainsi que leurs **modalités de mise à disposition** : ces dernières prévoient en particulier **un espace sécurisé sur le site internet** du gestionnaire qui **permette au consommateur d'accepter ou de s'opposer** à l'enregistrement et à la collecte de sa courbe de charge d'électricité ainsi qu'à la mise à disposition de ses données à des tiers, de disposer d'un **système d'alerte** lié au niveau de sa consommation et d'avoir des **éléments de comparaison** avec des consommations types. **Un second décret**, non attendu par la loi,

---

n° 2017-976 du 10 mai 2017, pris après avis de la Cnil, a par ailleurs précisé le **contenu et les modalités de mise à disposition des données** aux mêmes consommateurs, mais cette fois-ci **par les fournisseurs** : ces données de consommation, **y compris leur coût** – dont une évaluation du coût de l'énergie consommée mais non encore facturée –, doivent être également accessibles par le biais d'**un espace internet sécurisé** qui permette, de la même façon, aux consommateurs de faire part aux gestionnaires de réseaux de leurs **choix en matière de traitement ou de mise à disposition des données**.

Deux séries de dispositions étaient inapplicables au 31 mars, soit l'échéance retenue pour cet exercice annuel de contrôle :

- l'article 13 sur la **valorisation des garanties d'origine**, qui attendait un décret (trois occurrences) pour préciser les **conditions de leur mise aux enchères**, indiquer dans quel **déla**i le producteur peut décider d'émettre une garantie d'origine et fixer les conditions dans lesquelles **cette émission entraînerait la résiliation du contrat de soutien** pour éviter une double rémunération.

Ces mesures sont depuis **devenues applicables** avec la parution, quelques jours après la période de contrôle du présent rapport, du **décret en Conseil d'État n° 2018-243 du 5 avril 2018** ; ce dernier dispose en particulier que **c'est l'organisme gestionnaire du registre national des garanties d'origine qui organise la mise aux enchères**, et accorde **une dérogation pour l'électricité renouvelable autoconsommée**, y compris dans un cadre collectif, pour laquelle des garanties d'origine pourront toujours être émises par le producteur ;

- l'article 16 sur le **changement de nature du gaz acheminé dans le nord de la France** –alors que les Pays-Bas ont récemment confirmé l'arrêt progressif de la production gazière de Groningue d'ici à 2030–, qui appelle **trois décrets**, respectivement pour préciser les **mesures mises en œuvre par les opérateurs de stockage souterrain**, les **coûts induits pour ces opérateurs** qui font l'objet d'une compensation par le gestionnaire du réseau de transport et les conditions dans lesquelles **les gestionnaires de réseaux de distribution dirigent et coordonnent** les opérations de modification de leurs réseaux et veillent à la compatibilité des installations, y compris intérieures, des consommateurs finals.

En réponse à la commission, le Gouvernement a confirmé que **l'opération de conversion doit débuter en 2018 et s'achever au plus tard en 2029**. Alors qu'un décret était attendu, il est prévu qu'**un arrêté** soit publié **mi-2018 pour préciser les tâches des opérateurs de stockage**.

Pour tenir compte de l'impact d'une opération de conversion sur ces opérateurs, la loi avait prévu, au second alinéa de l'article L. 431-6-1 du code de l'énergie, la **possibilité pour le gestionnaire du réseau de transport de conclure des contrats avec ces opérateurs** pour spécifier la nature du gaz

stocké durant la phase de modification, avec **compensation** par le gestionnaire de réseau de transport des coûts induits pour les opérateurs et **couverture de cette compensation par le tarif** d'utilisation du réseau.

**Aucun contrat de ce type n'a été signé et il est probable qu'aucun ne le sera dès lors qu'est intervenue depuis**, dans la loi « Hydrocarbures » (*cf. supra*), **une réforme globale de l'accès aux stockages souterrains** qui a prévu une régulation du revenu des opérateurs de stockage et un mécanisme de couverture tarifaire de leurs coûts fixé à l'article L. 452-1, en complément des revenus tirés de la mise aux enchères de leurs capacités de stockage. Il est donc attendu que la seule infrastructure de stockage concernée par l'opération de conversion dans le nord de la France demande une couverture de ses coûts dans cadre générique de l'article L. 452-1, plutôt que dans celui visé à l'article L. 431-6-1.

S'agissant du **pilotage et de la coordination des opérations par les gestionnaires de réseaux de distribution** prévue à l'article L. 432-13, le Gouvernement indique à la commission des affaires économiques que **ses modalités d'application sont déjà précisées**, pour l'opération à venir, **par le décret n° 2016-348 du 23 mars 2016** et qu'**un arrêté sera publié mi-2018**. Or, la commission rappelle que le décret de mars 2016 avait été **pris sur le fondement d'une version antérieure de l'article L. 432-13** issue de la loi « Transition énergétique » dont le Gouvernement avait lui-même convenu qu'il **ne suffisait pas pour permettre** aux gestionnaires de réseaux **d'intervenir sur les installations intérieures de gaz**, ce qui justifiait sa réécriture par la loi « Autoconsommation ». Au vu de la rédaction actuelle de l'article L. 432-13, la commission **s'interroge donc sur l'opportunité de procéder par arrêté**, plutôt que par un décret modificatif du décret de 2016.

Enfin, et à défaut d'avoir pu introduire lui-même le principe d'une aide pécuniaire dans le texte, le Sénat avait demandé la remise d'un **rapport sur l'accompagnement des consommateurs aux revenus modestes** qui seraient contraints de remplacer un équipement inadaptable au nouveau gaz distribué ; ce rapport, attendu au plus tard pour le 23 février dernier, **n'a à ce jour pas été remis**, le Gouvernement indiquant qu'**une mission** confiée au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGDD), à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies (CGEIET) **est chargée d'étudier les différentes options juridiques et financières envisageables pour un dispositif d'aide**.

L'opération de conversion devant débiter dès cette année, la **commission des affaires économiques juge impératif d'aboutir rapidement** et s'étonne de ce qu'il faille **autant de temps et de ressources pour définir les contours d'une aide** dont certains points méritent certes d'être affinés <sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Qui impliquent en particulier de répondre à deux questions : tous les consommateurs concernés seraient-ils éligibles ou seuls ceux en situation de précarité énergétique ? Comment éviter les effets

mais dont l'enjeu budgétaire devrait être somme toute limité, puisque seules certaines chaudières d'avant 1993 devraient être concernées, alors que la dépense occasionnée sera difficilement finançable par des consommateurs aux revenus modestes.

**C. LOI N° 2016-1341 DU 11 OCTOBRE 2016 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2016-129 DU 10 FÉVRIER 2016 PORTANT SUR UN DISPOSITIF DE CONTINUITÉ DE FOURNITURE SUCCÉDANT À LA FIN DES OFFRES DE MARCHÉ TRANSITOIRES DE GAZ ET D'ÉLECTRICITÉ**

Pour éviter des coupures massives d'électricité ou de gaz chez les consommateurs qui, bien qu'étant devenus inéligibles aux tarifs réglementés de vente, n'avaient pas souscrit d'offre de marché à l'expiration de l'offre transitoire prévue par la loi « Consommation »<sup>1</sup>, l'ordonnance du 10 février 2016 a instauré **un dispositif de continuité de fourniture**. Au 1<sup>er</sup> juillet, les sites sans contrat ont été **répartis entre des fournisseurs désignés** par la Commission de régulation de l'énergie (CRE) **après mise en concurrence** et alimentés à un tarif majoré d'au plus 30 % pour les inciter à basculer en offre de marché. Ce prix majoré étant fixé dans le cahier des charges de l'appel d'offres, les fournisseurs ont été sélectionnés sur la base du montant qu'ils s'engageaient à reverser à l'État.

C'est ce dispositif que la loi du 11 octobre 2016 a entendu **sécuriser juridiquement** en ratifiant l'ordonnance qui l'avait mis en place : les dispositions de l'ordonnance ayant désormais valeur législative, elles ne sont en effet plus contestables devant le juge administratif.

Quelques jours après la bascule, au 11 juillet 2016, **un peu plus de 15 500 clients** étaient effectivement alimentés par un fournisseur désigné à l'issue de l'appel d'offres lancé en mars. Pour traiter les derniers clients restés en offre transitoire<sup>2</sup>, la CRE a relancé un appel d'offres en novembre au terme duquel un seul lot a été attribué, faute de candidats. Constatant qu'environ **6 300 sites demeuraient en offre transitoire à la mi-décembre**, le régulateur a **recommandé une augmentation substantielle du prix des offres transitoires** pour renforcer l'incitation des consommateurs « dormants » à souscrire une offre de marché.

Si la loi du 11 octobre 2016, comportant un article unique de ratification de l'ordonnance, est **d'application directe**, l'ordonnance

---

*d'aubaine pour des équipements qui auraient de toute façon dû être remplacés à brève échéance sans lien avec le changement de nature du gaz acheminé ?*

<sup>1</sup> La loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation avait prévu une bascule automatique des clients imprévoyants sur une offre par défaut servie par leur fournisseur historique, dite « offre transitoire », en moyenne 5 % plus chère mais valable pour une durée maximale de six mois, soit jusqu'au 30 juin 2016.

<sup>2</sup> Correspondant aux lots déclarés infructueux, aux sites qui n'avaient pas été intégrés dans des lots lors du premier appel d'offres ou aux sites non basculés dans le site du fournisseur allocataire, notamment faute de données de contact à jour.

elle-même renvoyait, dans son article 1<sup>er</sup>, à un arrêté des ministres chargés de l'économie et de l'énergie pour préciser, en tant que de besoin, ses conditions d'application. Par le **décret n° 2016-1630 du 29 novembre 2016** ont été précisées les **modalités de recouvrement du montant dû à l'État** par les fournisseurs assurant la continuité de fourniture.

#### **D. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE**

Au 31 mars 2018, **95 % des dispositions**<sup>1</sup> de la loi « Transition énergétique » **qui nécessitaient un texte d'application étaient devenues applicables** selon le suivi effectué par la commission des affaires économiques, contre 88 % l'an dernier et 30 % deux ans plus tôt. De son côté, le Secrétariat général du Gouvernement, qui ne recense que les décrets, revendique un taux d'application de 98 %, inchangé depuis l'an dernier.

Au-delà de l'application réglementaire de la loi, la période de contrôle du présent rapport (1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2018) a surtout été **marquée par l'abandon de la date de 2025 pour la réduction à 50 % de la part du nucléaire** dans le mix électrique, horizon temporel à la fois **irréaliste et contre-productif sur le plan climatique**.

En novembre 2017, le ministre, s'appuyant sur l'analyse du gestionnaire du réseau de transport RTE, a en effet admis qu'une telle trajectoire n'était **pas tenable**, « *sauf à relancer la production d'électricité à base d'énergies fossiles* ». Dans son bilan prévisionnel, RTE estimait que l'atteinte de **l'objectif en 2025 aurait conduit à la fermeture de 23 à 27 réacteurs ainsi qu'à un recours accru à des moyens de production thermique** (charbon et gaz) pour maintenir notre sécurité d'approvisionnement, en **augmentant d'autant les émissions de gaz à effet de serre** de la production électrique.

Dans son enquête de mars 2018 sur le soutien aux énergies renouvelables, la Cour des comptes démontre que cet objectif « *n'était pas compatible avec la trajectoire d'augmentation des capacités d'énergies renouvelables électriques déterminée par la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE)* » et que **cette incohérence a grandement nui à la crédibilité** de cet exercice de programmation. La Cour rappelle que « *les acteurs du monde de l'énergie – même au sein des administrations intéressées – sont nombreux à ne pas avoir cru dans les objectifs et la trajectoire définie par la PPE* » et que « *ce faisant, cet outil a failli à l'objectif qu'il s'était donné, celui d'offrir un cadre prévisible et consolidé de l'évolution de la politique énergétique jusqu'en 2023* ».

---

<sup>1</sup> Soit 177 dispositions devenues applicables sur les 186 attendant un texte d'application, si l'on tient compte des 7 dispositions appelant initialement une mesure d'application mais considérées comme étant, depuis, devenues sans objet.



---

Sur la base de ce constat, la Cour en appelle désormais à la définition, dans le cadre de la révision en cours de la PPE, d'« *une stratégie énergétique cohérente entre les objectifs de production d'énergies renouvelables (EnR) électriques et l'objectif de réduction de la part du nucléaire dans le mix* ». La commission observe qu'*a minima*, **une modification de l'article L. 100-4 du code de l'énergie, qui vise toujours l'horizon de 2025, est indispensable pour mettre en cohérence le droit avec la réalité.**

Sur le plan réglementaire, entre le 1<sup>er</sup> avril 2017 et le 31 mars 2018, plusieurs textes **ont été publiés** sur les articles relevant de la commission :

- *Volet bâtiment*

- l'**arrêté du 10 avril 2017** relatif aux **constructions à énergie positive et à haute performance environnementale sous maîtrise d'ouvrage de l'État**, de ses établissements publics et des collectivités territoriales, en application du II de l'article 8 ;

- le **décret n° 2017-919 du 9 mai 2017** modifiant les articles R. 131-28-7 et R. 131-28-9 du code de la construction et de l'habitation et relatif aux **travaux d'isolation en cas de travaux de ravalement importants**, en application de l'article 14 ;

- l'**arrêté du 13 avril 2017** relatif aux **caractéristiques acoustiques des bâtiments existants lors de travaux de rénovation importants**, en application de l'article 14 ;

- le **décret n° 2017-918 du 9 mai 2017** relatif aux obligations **d'amélioration de la performance énergétique dans les bâtiments existants à usage tertiaire** pris en application de l'article 17. Néanmoins, **l'application du décret a été suspendue par le Conseil d'État** le 11 juillet 2017 en raison du « *délai excessivement contraint prévu par le décret* ». Le projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN) prévoit une modification des dispositions législatives applicables en la matière et pourrait de fait rendre obsolète ce décret ;

- *Énergies renouvelables*

- trois décrets, **non prévus**, ont modifié le décret n° 2016-691 du 28 mai 2016 relatif à l'obligation d'achat et au complément de rémunération pris en application de l'article 104. Les deux premiers (**décret n° 2017-1650 du 30 novembre 2017** et **décret n° 2018-112 du 16 février 2018**) **prolongent le délai permettant de bénéficier de l'obligation d'achat** de deux ans pour les installations produisant de l'électricité à partir de la **biomasse** et pour celles qui valorisent le **biogaz**, et de dix-huit mois pour les installations **photovoltaïques** d'une puissance inférieure à 9 kWc ; ils **simplifient aussi le calcul du délai d'achèvement** de certaines installations dès lors que celui-ci est retardé par des travaux de raccordement ou par des recours juridictionnels et **précisent la définition de l'achèvement** des installations de cogénération à partir de gaz. Le troisième (**décret n° 2018-115 du**

19 février 2018) permet à certaines installations **photovoltaïques** d'une puissance crête installée comprise entre 500 kilowatts et 12 mégawatts de bénéficier d'un complément de rémunération ;

- **l'arrêté du 2 novembre 2017** relatif aux **modalités de contrôle des installations de production d'électricité** n'était pas expressément attendu par la loi mais son absence empêchait la mise en œuvre effective du **contrôle des installations bénéficiant d'un soutien public** prévu aux articles 104, 106 et 107, malgré la parution du décret en Conseil d'État n° 2016-1726 du 14 décembre 2016 ; cet arrêté définit en particulier le modèle de l'attestation de conformité que doivent fournir les producteurs ainsi que les modalités d'agrément des organismes de contrôle ;

- *Régulation des réseaux et des marchés*

- le **décret n° 2017-1707 du 18 décembre 2017, non prévu, modifie à la marge la réduction de tarif d'utilisation des réseaux au profit des industries électro-intensives** prévue à l'article 157, pour tenir compte du dernier tarif dit « Turpe 5 » et abaisser à 10 GWh le volume de consommation minimale requis pour les consommateurs au profil de consommation anticyclique ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-847 du 9 mai 2017** relatif à la **péréquation des charges de distribution d'électricité** permet aux entreprises locales de distribution (ELD), en application de l'article 165, d'opter pour un système de péréquation fondé sur l'analyse de leurs charges réelles d'exploitation lorsqu'elles estiment que le système de péréquation forfaitaire n'est pas adapté à leurs spécificités ;

- **deux arrêtés** restaient attendus pour mettre en œuvre la totalité des dispositions de l'article 168 sur **l'effacement de consommation électrique** : à l'issue de longues discussions avec la Commission européenne pour assurer la sécurité juridique du dispositif, ces **deux arrêtés du 31 octobre 2017** ont **défini les différentes catégories d'effacement** pouvant être utilisées pour le régime dérogatoire de versement et dans le cadre d'appels d'offres et **fixé les modalités de la procédure d'appel d'offres**. Ils ont permis le **lancement par RTE, en décembre 2017, d'un appel d'offres** portant sur un volume total d'effacement de 2 200 MW en 2018 et 2 500 MW en 2019, dont les résultats seront connus en juin et octobre 2018 ;

- *Gouvernance et pilotage*

- le **décret n° 2017-725 du 3 mai 2017** relatif aux principes et modalités de **calcul des émissions de gaz à effet de serre des projets publics** doit permettre aux financeurs de projets publics de tenir compte, dans le financement qu'ils consentent, de la contribution à la réduction des émissions du projet concerné, en application de l'article 173 ;

- *Zones non interconnectées*

- enfin, les **décrets n° 2017-530 du 12 avril 2017, n° 2017-570 du 19 avril 2017 et n° 2017-577 du 19 avril 2017** ont établi respectivement la **programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE) de la Réunion, de la Guadeloupe et de Mayotte (article 203)** ; ne sont désormais plus attendues que les PPE de la Martinique et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

\*

**Plusieurs dispositions suivies par la commission des affaires économiques restent inapplicables :**

- *Volet bâtiment*

Quatre mesures d'application (hors rapports) sont encore attendues.

Concernant la mise à disposition, prévue à l'article 28, d'**afficheurs déportés pour les consommateurs en situation de précarité énergétique** disposant d'un compteur communicant, la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) a indiqué à la commission que les **deux arrêtés relatifs à la compensation des coûts** correspondants pour les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel font **encore l'objet de réflexions** afin de garantir un déploiement à un coût maîtrisé pour la collectivité et susceptible d'apporter des bénéfices énergétiques et industriels. Ils devraient paraître **dans les prochains mois**.

La commission rappelle que le décret n° 2016-1618 du 29 novembre 2016 **prévoyait une entrée en vigueur du dispositif au 1<sup>er</sup> janvier 2018** et que des projets d'arrêtés relatifs à cette compensation, ainsi qu'aux informations minimales devant être affichées<sup>1</sup>, avaient pourtant été présentés au **Conseil supérieur de l'énergie en juillet 2016**.

En outre, **plus de sept millions de compteurs Linky et un million de compteurs Gazpar ont déjà été installés**. À considérer qu'**un ménage français sur cinq serait en situation de précarité énergétique** selon au moins l'un des critères retenus par l'Observatoire national de la précarité énergétique (soit 6 millions de ménages et près de 12 millions de personnes), on peut donc estimer, en première approximation, qu'**au moins un million de ménages précaires énergétiquement** sont déjà équipés d'un compteur communicant et **devraient donc disposer dès à présent d'un afficheur déporté**. Or, à ce jour, et faute de parution de ces textes d'application, **aucun afficheur déporté n'a été installé** et l'on ne sait rien du calendrier ni des modalités de leur déploiement.

S'agissant de la mise en place du **carnet numérique** prévu par l'article 11, le directeur de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) avait confié à M. Alain Neveü un travail préparatoire pour faciliter la rédaction du décret d'application de la mesure. Dans son rapport

---

<sup>1</sup> Pour lesquelles le décret du 29 novembre 2016 renvoie lui-même à un arrêté.

rendu en janvier 2016, ce dernier avait conclu à la nécessité de compléter la loi et recommandait en conséquence de **ne publier le décret qu'après consolidation de la loi**.

Toutefois, et en vue d'une future modification législative, il a été décidé de mener une expérimentation avec la profession immobilière pour proposer des solutions techniques et juridiques afin de pallier les carences identifiées. Selon la DHUP, **le Gouvernement a écarté une proposition d'évolution législative** formulée dans le cadre de l'examen du projet de loi pour un État au service d'une société de confiance et du projet de loi ELAN, les consultations menées ayant mis en lumière **un risque d'inconstitutionnalité** (atteinte disproportionnée au droit de propriété).

Enfin, s'agissant de la **réglementation thermique RT 2018** visée à l'article 14, un travail de concertation technique a été mené en 2015 pour définir le référentiel « Énergie-Carbone » destiné à une phase d'expérimentation et a débouché sur le lancement de démarches volontaires qui devaient se dérouler en 2016-2017. La DHUP n'a pas été en mesure de nous préciser si la RT 2018 pourrait effectivement se mettre en place en 2018.

- *Énergies renouvelables*

Une seule mesure reste inapplicable. Il s'agit de **l'expérimentation du complément de rémunération pour les petits et moyens projets ainsi que pour les filières non matures**, dont les modalités sont toujours à préciser par voie d'arrêté (article 104).

En réponse à la commission, le Gouvernement indique qu'**une telle expérimentation n'a jusqu'à présent pas été décidée**, notamment parce que la filière éolienne à laquelle elle aurait pu s'appliquer a finalement basculé dans le régime du complément de rémunération dès 2016, à l'issue de discussions avec la Commission européenne. Il considère néanmoins que **l'on ne saurait exclure de recourir à ces dispositions, à l'avenir**, pour les installations encore sous obligation d'achat de moins de 500 kW (méthanisation, biogaz de stations d'épuration, petite hydroélectricité, etc.) **après qu'un premier retour d'expérience** du complément de rémunération sur les installations de plus de 500 kW **aura pu être tiré**.

- *Régulation des réseaux et des marchés*

Le **mécanisme d'interruptibilité gazière** prévu à l'article 158, au terme duquel les industriels gazo-intensifs agréés acceptant de voir leur alimentation interrompue en cas de menace sur le fonctionnement du système gazier bénéficieraient d'une compensation financière, reste à ce jour **inapplicable en l'absence de publication des deux arrêtés requis** pour en fixer les conditions et le volume de capacités concernées.

Depuis, l'article 12 de la loi « Hydrocarbures » (*cf. supra*) l'a **complété d'un dispositif d'interruptibilité additionnel** destiné à neutraliser les effets de la réforme du stockage du gaz sur ces consommateurs et a

---

habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **étendre** le mécanisme d'interruptibilité « de base » prévu par la loi « Transition énergétique » **à des sites de consommation raccordés aux réseaux de distribution** – alors qu'il était jusqu'à présent réservé à ceux raccordés au réseau de transport – et **rendre la compensation financière optionnelle**. Cette ordonnance doit être publiée **d'ici au 30 décembre 2018**.

Les dispositifs d'interruptibilité gazière, « de base » ou additionnel, sont par ailleurs **en cours de notification à la Commission européenne**, pour contrôle de leur conformité aux règles relatives aux aides d'État ; leurs textes d'application, dont ces deux arrêtés, **ne pourront donc être publiés qu'après confirmation**, par les services de la Commission, **de leur compatibilité** avec le droit européen.

Concernant l'article 167, qui habilitait le Gouvernement à prendre toute une série d'ordonnances, on rappellera le **rejet par le Conseil d'État du projet d'ordonnance visant à réformer l'accès au stockage souterrain de gaz naturel** au motif que la couverture tarifaire prévue n'entraînait pas dans le champ de l'habilitation. Cette question a finalement été traitée directement dans la loi « Hydrocarbures ».

- *Gouvernance et pilotage*

Toutes les mesures attendues par ce volet sont parues. On rappellera simplement que le Gouvernement n'a **pas utilisé l'habilitation** qui lui avait été donnée à l'article 200 pour « mener à bien un **déploiement expérimental de réseaux électriques intelligents ou de dispositifs de gestion optimisée de stockage et de transformation des énergies** ».

\*

Enfin, **sur les 26 rapports attendus**, un est devenu sans objet<sup>1</sup>, et **seuls 7 ont été remis jusqu'à présent**. Il s'agit des rapports portant sur :

- le statut des **colonnes montantes** d'électricité dans les immeubles d'habitation, rapport attendu avant le 17 août 2016 et remis en avril 2017 sans ses annexes, ces dernières ayant été transmises en novembre 2017 (article 33).

Constatant la **nécessité de clarifier le statut juridique** de ces ouvrages tout en **relativisant la crainte d'un problème de sécurité généralisé** –le nombre de colonnes à rénover annuellement ne serait que de 9 000–, ce rapport préconise en particulier :

- **un inventaire** par les gestionnaires de réseaux de distribution des colonnes dans et hors concessions,

---

<sup>1</sup> Rapport sur la « compensation carbone » prévu à l'article 162, sans objet depuis la création du dispositif par l'article 68 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.

- **la confirmation par voie législative du droit à intégration au réseau public** des colonnes hors concessions **sous réserve si nécessaire d'une remise en état préalable,**
- **et la prise en charge partielle par le tarif d'utilisation des réseaux,** à hauteur de 40 %, **des coûts de remise en état ;** cette prise en charge pourrait être **dégressive dans le temps,** par exemple sur quinze ans, et **des aides complémentaires,** notamment en provenance de l'Agence nationale de l'habitat (Anah), pourraient être mobilisées **pour les copropriétés en difficulté ;**

- la **réservation de voies** sur les axes structurants des agglomérations pour améliorer la mobilité quotidienne et favoriser la transition énergétique, rapport attendu avant août 2016 et remis en septembre 2016 (article 56 délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) ;

- l'opportunité de l'extension de la **durée de garantie légale de conformité** de deux à cinq ans, voire à dix ans, pour certaines catégories ciblées de produits, rapport attendu avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 et remis en avril 2017 (article 70 délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) ;

- l'impact d'une extension éventuelle à la maroquinerie de la filière à **responsabilité élargie des producteurs** des textiles, linge de maison et chaussures, rapport attendu avant le 17 août 2016 et remis en avril 2017 (article 92 délégué au fond à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable) ;

- le développement du **stockage des énergies renouvelables par hydrogène décarboné,** rapport attendu avant août 2016 et remis en avril 2017 sur le fondement de l'article 121.

Sur la base d'un état des lieux de la filière hydrogène en France et de ses perspectives, des outils de soutien existants et des enjeux relatifs au cadre réglementaire applicable, le rapport définit **quatre champs d'actions prioritaires :**

- **l'accompagnement des premiers marchés de l'hydrogène,** en soutenant particulièrement le déploiement des flottes captives (véhicules et stations de recharge) et en étudiant l'opportunité de lancer des appels d'offres sur le stockage électrique ;
- **le soutien à la recherche et à l'innovation,** dans le cadre du programme des investissements d'avenir et de programmes thématiques comme ceux de l'Agence nationale de la recherche (ANR) ;
- **l'évolution du cadre réglementaire** pour intégrer les nouveaux usages de l'hydrogène, réfléchir au statut de

l'opérateur de stockage, permettre l'injection dans les réseaux de gaz naturel et assurer la traçabilité de l'hydrogène renouvelable ;

- **et la structuration de la filière industrielle**, en renforçant notamment le rôle de l'Afhypac, qui fédère les acteurs, en développant une filière du recyclage et de la réutilisation des matériaux et équipements et en déployant des formations pour la maîtrise du risque incendie ;

- **l'évaluation de l'expérimentation du chèque énergie**, qui était attendue avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et a été remise le 1<sup>er</sup> décembre 2017, en application de l'article 201 ;

- les **mesures d'accompagnement en faveur de la Nouvelle-Calédonie, de la Polynésie française et des îles Wallis et Futuna**, afin de permettre à ces trois collectivités d'appliquer les principaux dispositifs de la loi, remis en décembre 2016 sur le fondement de l'article 212.

**Sur les 18 rapports manquants, 14 n'ont pas été déposés alors que le délai de remise prévu par la loi a été dépassé, parfois largement**<sup>1</sup>. Les autres rapports sont attendus soit à une date non encore échu<sup>2</sup>, soit à une date non expressément précisée par la loi<sup>3</sup>.

Dans les champs de compétences de la commission des affaires économiques, doivent encore être remis :

- le rapport sur **l'atteinte des objectifs de la politique énergétique**, mais dont la première occurrence n'interviendra, conformément à la loi, qu'**au second semestre 2018**, c'est-à-dire dans les six mois précédant l'échéance de la première période de la PPE (article 1<sup>er</sup>) ; le Gouvernement indique que **les éléments techniques sont en cours de collecte** en vue de respecter cette échéance ;

- le rapport quinquennal détaillant la **stratégie nationale à l'échéance 2050** pour mobiliser les investissements en faveur de la maîtrise de l'énergie dans le parc national de bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire (article 4). Selon les informations transmises par la DHUP, la remise de ce rapport est **adossée à la remise d'un rapport à la Commission européenne** portant sur un sujet proche. Il devait être **remis en mars 2017**. Un rapport similaire a été envoyé à la Commission européenne au printemps 2017. Le rapport prévu par l'article 4 n'a pas été remis au

<sup>1</sup> *Rapports demandés aux articles 14 (deux rapports, l'un à remettre au plus tard le 17 août 2016, l'autre le 1<sup>er</sup> décembre 2016), 19 (17 février 2016), 21 (17 août 2016), 48 (31 décembre 2015), 57 (17 août 2016), 70 (trois rapports, attendus pour l'un au plus tard le 17 août 2016 et pour les deux autres le 1<sup>er</sup> janvier 2017), 75 (1<sup>er</sup> janvier 2018), 100 (17 août 2016), 101 (17 août 2016), 125 (17 février 2016) et 173 (31 décembre 2016).*

<sup>2</sup> *Rapport demandé à l'article 1<sup>er</sup>.*

<sup>3</sup> *Rapports demandés aux articles 4, 9 et 69.*

Parlement, car il **nécessite une actualisation** dans le contexte du plan rénovation énergétique des bâtiments ;

- le **rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment (article 9)**. La publication du rapport d'activité 2017 est prévue pour **juin 2018** ;

- le rapport sur les moyens de **substituer une aide globale à l'ensemble des aides fiscales** attachées à l'installation de certains produits de la construction (**article 14**). Ce rapport devait être remis dans un délai de six mois à compter de la publication du décret prévu à l'article L. 111-10 du code de la construction et de l'habitation. Selon la DHUP, une mission a été confiée, le 29 novembre 2016, conjointement à l'Inspection générale des finances et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD). **Le rapport a été remis au cabinet du ministre** ;

- le rapport sur la mise en place d'un **mécanisme financier visant à inciter, via un bonus**, les propriétaires dont le bien atteint des objectifs de performance énergétique supérieurs à un référentiel d'économie d'énergie minimale à déterminer, **et à pénaliser, via un malus**, ceux dont le bien présente des performances énergétiques inférieures à ce référentiel (**article 14**). Ce rapport devait être remis **avant le 17 août 2016**. Selon la DHUP, une mission de l'Inspection générale des finances (IGF) et du CGEDD **travaille sur ce sujet** ;

- le rapport faisant état de l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des logements occupés par des ménages aux revenus modestes, de l'opportunité de leur regroupement au sein d'un **fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique** et des modalités d'instauration d'un tel fonds (**article 19**). Ce rapport devait être remis **avant le 17 février 2016** ;

- le rapport sur **l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules** sur l'installation de chauffage au bois pour les particuliers (**article 21**). Ce rapport devait être remis **avant le 17 août 2016** ;

- le rapport sur les **modalités d'intégration, dans les critères de risques au titre d'un environnement physique agressif, des rayonnements ionisants** subis, le cas échéant, par les travailleurs du secteur nucléaire (**article 125**), qui devait être remis **au plus tard le 17 février 2016**. En réponse aux demandes réitérées de la commission, **le Gouvernement se contente d'indiquer que l'article L. 4161-1** du code du travail relatif aux facteurs de risques professionnels **a fait l'objet d'une réécriture en 2017** et qu'il est renvoyé à un décret pour préciser les facteurs de risques visés ; en l'espèce, les deux décrets parus en décembre 2017 n'intègrent pas plus les rayonnements ionisants parmi les critères de risques que les dispositions précédentes et **il paraît désormais clair que le Gouvernement ne remettra jamais ce rapport** ;



---

- le rapport sur la mise en œuvre, par les établissements de crédit et les sociétés de financement, d'un **scénario de tests de résistance réguliers** représentatifs des risques associés au changement climatique (article 173), dont la remise était attendue **avant le 31 décembre 2016** ; entre février et avril 2017, la direction générale du Trésor a mis en consultation, sur son site internet, **un projet de rapport** intitulé « L'évaluation des risques liés au changement climatique dans le secteur bancaire » **censé appliquer l'article 173 mais qui ne traite en réalité pas directement de la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance** tel qu'exigé par la loi ; au demeurant, **le rapport définitif n'est jamais paru.**

Enfin, conformément à l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit, **un rapport sur la mise en application de la loi aurait dû être remis à l'issue d'un délai de six mois suivant son entrée en vigueur, soit au plus tard le 19 février 2016.**

Le Gouvernement estime que **la transmission, en janvier 2017, d'un courrier de la ministre** comportant en annexe la liste des ordonnances et des décrets publiés **vaudrait remise de ce rapport « article 67 », ce que la commission conteste** dès lors, en particulier, que ne sont pas mentionnés, comme la loi le prévoit, les dispositions « *qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires* » et les « *motifs* » de l'absence desdits textes.

#### **E. LOI N° 2010-1488 DU 7 DÉCEMBRE 2010 PORTANT NOUVELLE ORGANISATION DU MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ**

**La loi « Nome » n'attendait plus qu'une seule mesure pour être pleinement applicable. Cette mesure est désormais parue.**

Il s'agit du décret n° 2017-976 du 10 mai 2017 relatif aux **modalités d'accès par les consommateurs aux données de consommation d'électricité ou de gaz naturel** et à la mise à disposition de ces données par les fournisseurs, prévu par l'article 18 (article L. 121-92 du code de la consommation, recodifié depuis aux articles L. 224-8 et L. 224-9). Les fournisseurs ont désormais l'obligation de mettre gratuitement à la disposition des consommateurs équipés d'un compteur permettant la relève à distance un espace internet sécurisé donnant accès à leurs données ainsi qu'au coût de leurs consommations.

L'article 1<sup>er</sup> prévoyait par ailleurs la remise, **avant le 31 décembre 2015** puis tous les cinq ans, d'un **rapport sur le dispositif d'accès régulé à l'électricité nucléaire historique (ARENH)** sur la base de rapports de l'Autorité de la concurrence et de la Commission de régulation de l'énergie (CRE). Ces deux rapports ont été présentés respectivement en décembre 2015 et janvier 2018, tandis que **la Cour des comptes a publié, en mars dernier, un référé sur le sujet.**

En réponse à ce dernier, le Gouvernement est convenu que l'Arenh avait certes **préservé le bénéfice pour le consommateur final** de l'investissement réalisé dans le développement du nucléaire et **permis à la concurrence de s'exercer**, mais avait **échoué à inciter les fournisseurs alternatifs à investir dans des moyens de production**, voire comportait **un risque de spéculation** dans certaines conditions de marché que les modifications réglementaires opérées fin 2016 et début 2017 ont visé à limiter. Il a précisé que le dispositif faisait **l'objet de réflexions au niveau interministériel** et qu'**une évolution des modalités de demandes** de l'Arenh pour donner davantage de visibilité aux acteurs **était à l'étude**.

Cette dernière, consistant à **lisser les demandes d'Arenh au cours de l'année** précédant la fourniture d'électricité au cours de quatre guichets, au lieu d'un seul aujourd'hui, a été mise en consultation en mars. Dans un courrier adressé au ministre le 30 mars dernier, plusieurs fédérations représentant les fournisseurs alternatifs (Afiég et Anode), les acteurs de la chaîne gazière (Uprigaz) et les grands consommateurs d'énergie (Cleee) ont fait part de leur **désaccord sur ces modalités nouvelles** au motif qu'elles les obligeraient à **anticiper leurs demandes bien trop en amont**, déséquibleraient le dispositif en leur défaveur et **conduiraient de fait à réduire le volume d'Arenh** effectivement disponible.

Le rapport du Gouvernement est par ailleurs toujours attendu, de même que **restent entières les questions relatives à la pérennisation de l'Arenh au-delà de 2025** ainsi qu'**aux modalités de calcul et de révision de son niveau** -inchangé à 42 euros par MWh depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2012. En réponse à la commission, le Gouvernement annonce désormais la **remise du rapport dans le courant de l'année 2018**.

## V. PME, COMMERCE, ARTISANAT ET TOURISME

### *A. LOI N° 2017-203 DU 21 FÉVRIER 2017 RATIFIANT LES ORDONNANCES N° 2016-301 DU 14 MARS 2016 RELATIVE À LA PARTIE LÉGISLATIVE DU CODE DE LA CONSOMMATION ET N° 2016-351 DU 25 MARS 2016 SUR LES CONTRATS DE CRÉDIT AUX CONSOMMATEURS RELATIFS AUX BIENS IMMOBILIERS À USAGE D'HABITATION ET SIMPLIFIANT LE DISPOSITIF DE MISE EN ŒUVRE DES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE CONFORMITÉ ET DE SÉCURITÉ DES PRODUITS ET SERVICES*

Cette loi a pour objet principal de ratifier, avec quelques modifications ponctuelles, les dispositions du code de la consommation, récemment recodifié. À l'initiative du Sénat, certaines dispositions de fond ont néanmoins été intégrées à ce texte, notamment en matière d'assurance emprunteur.

Cette loi **ne nécessitait pas de mesures réglementaires pour son application**. Toutefois, un arrêté du 14 juin 2017 a été adopté, modifiant l'arrêté du 29 avril 2015 précisant le format et le contenu de la fiche standardisée d'information relative à l'assurance ayant pour objet le remboursement d'un prêt, afin de tenir compte de la modification des conditions de changement d'assurance-emprunteur dans le cadre de prêts immobiliers.

La mesure prévue à l'article 10 de la loi, introduisant un droit de résiliation annuelle de l'assurance-emprunteur, applicable aux offres de prêts faites à compter du 23 février 2017 ainsi qu'aux contrats de prêts en cours à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2018, a fait l'objet d'une **décision QPC du Conseil constitutionnel, les requérants estimant qu'elle portait atteinte au principe constitutionnel de la garantie des droits ainsi qu'au principe constitutionnel du maintien des conventions légalement conclues**.

Dans sa décision n° 2017-685 QPC du 12 janvier 2018, le Conseil constitutionnel a **confirmé sans réserve la constitutionnalité du droit de résiliation annuel s'appliquant tant aux nouveaux contrats qu'aux contrats en cours** en estimant :

- d'une part, qu'aucune disposition du droit applicable avant la loi aux contrats d'assurance de groupe en cause **n'avait pu faire naître une attente légitime** des établissements bancaires et des sociétés d'assurances proposant ces contrats quant à la pérennité des conditions de résiliation de ces derniers, et que la seule circonstance que ces établissements bancaires et les sociétés d'assurance aient choisi d'établir l'équilibre économique de leur activité à travers une mutualisation de ces contrats, en se fondant sur les conditions restrictives de résiliation alors en vigueur, n'avait pas non plus pu faire naître une attente légitime à leur profit ;

- et d'autre part, qu'en instituant un droit de résiliation annuel des contrats d'assurance de groupe au bénéfice des emprunteurs, le législateur avait entendu renforcer la protection des consommateurs en assurant un meilleur équilibre contractuel entre l'assuré emprunteur et les établissements bancaires et leurs partenaires assureurs, et voulu, compte tenu de la longue durée de ces contrats, que cette réforme puisse profiter au grand nombre des emprunteurs ayant déjà conclu un contrat d'assurance collectif. Il en a conclu que le législateur avait ainsi poursuivi un **objectif d'intérêt général** ;

- enfin, que les dispositions contestées n'avaient pas pour effet d'entraîner directement la résiliation de contrats en cours, mais seulement d'ouvrir aux emprunteurs une faculté annuelle de résiliation, le prêteur ne pouvant se voir imposer un contrat d'assurance ne présentant pas un niveau de garantie équivalent au contrat d'assurance de groupe conclu, et le législateur ayant laissé un délai entre le vote de la loi et son application pour permettre notamment aux assureurs de prendre en compte les effets de cette modification sur leurs contrats en cours. Le Conseil en a donc conclu que

**l'atteinte aux contrats en cours était proportionnée à l'objectif d'intérêt général poursuivi.**

**On peut observer que ce dispositif, introduit à l'initiative de la commission des affaires économiques, a eu un impact considérable en occasionnant la renégociation d'un très grand nombre de contrats.**

***B. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES***

La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, examinée par une commission spéciale comprenant des sénateurs de six commissions permanentes, présente des caractéristiques qui ont nécessité la mise en place de dispositions spécifiques pour assurer le suivi de ses textes d'application.

La commission des affaires économiques a la charge du suivi de l'application de 79 des 308 articles que compte le texte définitif (dont 18 ont été déclarés contraires à la Constitution).

**1. Dispositions relatives à l'urbanisme**

Les articles traitant d'urbanisme dans la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques sont les articles 36, 79 à 81, 87, 96, 97, 101, 108 à 113, 223 et 224.

*a) Aperçu général*

Sur ces seize articles, douze sont d'application directe, soit 75 %. Trois articles appellent des mesures réglementaires pour leur mise en application : les articles 87, 97 et 223. L'article 110 vise la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement. À l'exclusion de la transmission de ce rapport, toutes les mesures d'application relatives à ces articles ont été prises, ce qui **porte le taux d'application à 100 %**.

Par ailleurs, les mesures réglementaires d'application ont toutes été prises dans l'année ayant suivi l'adoption de la loi précitée, faisant preuve d'une **application rapide des dispositifs législatifs** mis en place.

(1) Mesures réglementaires

**Pour les trois articles normatifs nécessitant au moins une mesure d'application réglementaire, le Gouvernement a, au 31 mars 2018, publié trois décrets :**

- le décret en Conseil d'État n° 2016-384 du 30 mars 2016 fixant les conditions de délégation de l'exercice du droit de préemption urbain par les organes délibérants des organismes mentionnés à l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2016-1160 du 25 août 2016** modifiant les dispositions réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques relatives aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État et de ses établissements publics en vue de la réalisation de programmes de logements sociaux ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2016-688 du 27 mai 2016** relatif à la publicité sur l'emprise des équipements sportifs.

**Ces textes rendent entièrement applicables les articles 36, 79 à 81, 87, 96, 97, 101, 108 à 113, 223 et 224.**

(2) Mesures non réglementaires

**Reste à publier au titre de l'article 110 un rapport** sur l'évaluation des effets de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, qui aurait dû être remis au Parlement au plus tard le 31 décembre 2015.

En revanche, le rapport devant être transmis au Parlement par le Gouvernement dans les six mois suivant l'entrée en vigueur de la loi aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 a finalement été publié le 29 juin 2016, avec près de cinq mois de retard.

*b) Commentaire de l'applicabilité de la loi article par article*

**Trois articles normatifs nécessitent au moins une mesure d'application réglementaire. Un article appelle la transmission par le Gouvernement d'un rapport au Parlement.**

(1) Article 87 : Article applicable

**Délégation du droit de préemption urbain (article L. 211-2 du code de l'urbanisme) : Un décret en Conseil définit les conditions de la délégation du droit de préemption urbain par le titulaire à une société d'économie mixte, à un organisme d'habitations à loyer modéré ou à un organisme agréé.**

Le **décret en Conseil d'État n° 2016-384 du 30 mars 2016** fixant les conditions de délégation de l'exercice du droit de préemption urbain par les organes délibérants des organismes mentionnés à l'article L. 211-2 du code de l'urbanisme, adopté 7 mois après la loi précitée, précise les conditions de délégation du droit de préemption urbain à l'organe exécutif des sociétés et organismes susmentionnés, ainsi que du suivi de cette délégation.

Cet article est donc applicable. La possibilité de délégation ainsi encadrée a d'ores et déjà été mise en œuvre, en témoigne la délégation du droit de préemption à certaines sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural actée par décrets au cours des années 2017 et 2018.

(2) Article 97 : Article applicable

**Décote pour la construction d'équipements publics destinés à des logements sociaux** (article L. 3211-7 du code général de la propriété des personnes publiques) : Un décret en Conseil d'État définit les modalités d'application de la décote pour la construction d'équipements publics destinés à des logements sociaux et fixe la liste des équipements publics concernés.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-1160 du 25 août 2016 modifiant les dispositions réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques relatives aux conditions d'aliénation des terrains du domaine privé de l'État et de ses établissements publics en vue de la réalisation de programmes de logements sociaux, pris dans l'année ayant suivi l'adoption de la loi précitée, adapte les dispositions réglementaires du code général de la propriété des personnes publiques afin de préciser les modalités d'application de cette décote. Il étend notamment cette dernière aux « programmes de logement », et non plus uniquement aux « programmes de construction ». La décote la plus élevée est désormais applicable en cas d'insuffisance de financement.

(3) Article 110 : Article d'application directe

**Rapport du Gouvernement au Parlement sur les effets de l'ordonnance relative au contentieux de l'urbanisme** : Un rapport est remis au Parlement, avant le 31 décembre 2015, sur l'évaluation des effets de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.

Aucun rapport n'a été remis au Parlement au sujet de l'évaluation des effets de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme, qui aurait dû être remis au Parlement au plus tard le 31 décembre 2015. Il ne semble pas qu'un tel rapport soit en préparation.

(4) Article 223 : Article applicable

**Dérogation à la législation concernant les dispositifs publicitaires implantés sur l'emprise des grands équipements sportifs** (article L. 581-10 du code de l'environnement) : Un décret en Conseil d'État fixe les conditions dans lesquelles les dispositifs publicitaires, lumineux ou non, implantés sur l'emprise des équipements sportifs ayant une capacité d'accueil d'au moins 15 000 places assises peuvent déroger au premier alinéa de l'article L. 581-9 du code de l'environnement en matière d'emplacement, de surface et de hauteur.

Le décret en Conseil d'État n° 2016-688 du 27 mai 2016 relatif à la publicité sur l'emprise des équipements sportifs, pris 9 mois après l'adoption de la loi précitée, décrit la procédure de déclaration ou d'autorisation concernant les dispositifs publicitaires implantés sur l'emprise des grands équipements sportifs, les types de dispositifs autorisés et encadre les dérogations aux règles maximales de hauteur.

## 2. Dispositions relatives aux communications électroniques

### *a) Adoption d'ordonnances par le Gouvernement*

Comme évoqué dans le bilan de l'année dernière, le **Gouvernement a adopté, en respectant le délai exigé** (neuf mois à compter de la promulgation de la loi), les trois ordonnances prévues à l'**article 115**. Le projet de loi de ratification de ces ordonnances a été déposé le 14 septembre 2016 à l'Assemblée nationale. Néanmoins, à ce jour, **ces ordonnances n'ont toujours pas été ratifiées**. En conséquence, elles demeurent des actes administratifs dont la légalité peut être contestée devant le juge administratif, tant par voie d'action que par voie d'exception.

### *b) Statut de zone fibrée*

Issu d'un **amendement sénatorial**, l'**article 117** a créé le **statut de « zone fibrée »**, inséré à l'article L. 33-11 du code des postes et des communications électroniques (CPCE). Cet article prévoyait l'adoption d'un décret pour définir ses modalités d'application. Ce décret n'a pas été publié. Seul le décret en Conseil d'État n° 2016-1182 du 30 août 2016 modifiant les articles R. 111-1 et R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation prend en compte la création du statut de zone fibrée par la loi : il supprime l'obligation de relier les bâtiments au réseau cuivre dès lors qu'ils sont connectés en fibre optique et situés dans une « zone fibrée ».

Cependant, **le suivi de cette mesure d'application est aujourd'hui devenu sans objet**, dans la mesure où l'article 71 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique a modifié, suite à l'adoption d'un amendement sénatorial, l'article L. 33-11 du CPCE. Au demeurant, cet article a octroyé un délai supplémentaire pour l'adoption d'un décret d'application –en Conseil d'État et non plus un décret simple : il devait être pris dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi pour une République numérique, c'est-à-dire le 7 avril 2017. Le Gouvernement considère néanmoins que l'adoption de ce décret n'est plus nécessaire, aucune obligation réglementaire autre que celle concernée par le décret n° 2016-1182 précité n'ayant été identifiée comme devant être adaptée.

Par ailleurs, la décision n° 2017-0972 du 27 juillet 2017 de l'ARCEP propose au ministre les modalités et conditions d'attribution de ce statut ; le ministre est donc actuellement en mesure d'adopter l'arrêté prévu par l'article 71. Néanmoins, l'Autorité a souhaité déroger au principe selon lequel le silence vaut acceptation, ce qui nécessite de prendre préalablement un décret en Conseil d'État. Ce décret et l'arrêté devraient, selon le Gouvernement, être pris dans les prochains mois. Il convient de souligner que, selon les termes de l'article 71, l'arrêté devait être proposé dans les trois mois suivant l'adoption du décret en Conseil d'État, soit au plus tard le 7 juillet 2017...

### *c) Couverture mobile du territoire*

Introduit par voie d'amendement au Sénat par le Gouvernement afin de mettre en œuvre ses engagements pris au Comité interministériel aux ruralités du 13 mars 2015, qui faisaient eux-mêmes suite au dépôt de plusieurs initiatives sénatoriales en ce sens, **l'article 129 de la loi poursuit les programmes de résorption des zones blanches**, c'est-à-dire des zones non couvertes dans les centres-bourgs de communes identifiées à l'issue de campagnes de recensement.

En février dernier, cette couverture n'était pas encore totalement réalisée<sup>1</sup>, principalement en raison de l'absence de pylônes mis à disposition. Au demeurant, les dispositions issues de l'article 129 pourraient être modifiées en cas d'adoption définitive dans les mêmes termes par les deux assemblées de la proposition de loi du sénateur Patrick CHAIZE tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit, adoptée au Sénat le 6 mars dernier.

Par ailleurs, l'article 129 entend également aller au-delà des centres-bourgs, à travers le dispositif « France mobile » décrit dans le bilan de l'année dernière.

Les programmes de résorption des zones blanches ainsi que le dispositif « France mobile » **ont récemment été complétés par la conclusion d'un accord entre le Gouvernement, l'ARCEP et les opérateurs dont la teneur a été rendue publique par un document publié le 22 janvier dernier** par l'ARCEP et la Direction générale des entreprises.

Enfin, l'article 129 vise à améliorer l'information du public sur la couverture mobile. **Le site monréseaumobile.fr distingue désormais**, sur l'ensemble du territoire métropolitain, **quatre niveaux de couverture** différents pour la 2G, au lieu de l'approche binaire « couvert/pas couvert » qui était auparavant adoptée. Elle devrait être étendue aux territoires ultramarins le 1<sup>er</sup> juillet 2018.

### **3. Dispositions relatives au tourisme**

Dans le cadre de l'étude des dispositions relatives à certaines activités sur Internet, le précédent bilan d'application des lois rappelait que **l'article 133 de la loi**, introduit à l'initiative du Sénat, a interdit la clause dite de « parité tarifaire » figurant dans les contrats entre les hôteliers et les

---

<sup>1</sup> Le rapport de notre collègue Marta de Cidrac relatif à la proposition de loi tendant à sécuriser et à encourager les investissements dans les réseaux de communications électroniques à très haut débit faisait état de ce qu'en février dernier, 3 300 sur 3 855 communes étaient couvertes pour la partie voix/sms (2G), 22 étaient en attente de déploiement et 533 en attente d'un pylône. Pour la partie haut débit (3G), sur les 4 089 communes concernées, 3 533 étaient déjà couvertes, 23 étaient en attente de déploiement et 533 en attente d'un pylône.



---

plateformes de réservation hôtelière, dont la plus importante en France est Booking.com. Le législateur allait, en cela, au-delà des engagements pris par l'entreprise auprès de l'Autorité de la concurrence<sup>1</sup>. En février 2017, l'Autorité publiait un « Bilan de l'efficacité des engagements pris par Booking.com devant l'Autorité de la concurrence » et, en avril 2017, la Commission européenne a publié les résultats des travaux menés en collaboration avec l'Autorité de la concurrence et neuf autres autorités nationales de concurrence européennes évaluant les effets des remèdes adoptés en Europe dans le secteur de la réservation hôtelière en ligne.

Le **groupe de travail sur le tourisme** mis en place par la commission des affaires économiques en ce début d'année complètera l'analyse de l'Autorité de la concurrence en esquissant les éléments d'un bilan d'application de cette disposition.

### *C. LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION*

#### **1. Obligations d'information imposées aux sites comparateurs en ligne**

L'**article 147**, issu d'un amendement sénatorial sous-amendé par le Gouvernement, crée l'article L. 111-6 du code de la consommation (anciennement L. 111-5), qui met une obligation d'information loyale, claire et transparente à la charge de toute personne exerçant une activité de fourniture d'informations en ligne permettant la comparaison des caractéristiques et des prix de produits et de services – autrement dit, il s'agit des sites comparateurs en ligne.

**Son suivi est aujourd'hui devenu sans objet**, dans la mesure où l'**article 49 II de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique abroge l'article L. 111-6 du code de la consommation** à compter de l'entrée en vigueur des mesures réglementaires nécessaires à l'application de l'article L. 111-7 du code de la consommation dans sa rédaction issue de cette même loi. La mesure d'application de cet article a bien été adoptée : il s'agit du **décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017 relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques**.

#### **2. Protection du consommateur contre le recours abusif aux numéros de téléphone dits « surtaxés »**

L'**article 145** de la loi a prévu la création de **plusieurs mécanismes visant à protéger le consommateur contre le recours abusif aux numéros de**

---

<sup>1</sup> *Décision n° 15-D-06 du 21 avril 2015 sur les pratiques mises en œuvre par les sociétés Booking.com B.V., Booking.com France SAS et Booking.com Customer Service France SAS dans le secteur de la réservation hôtelière en ligne.*

**téléphone dits « surtaxés »**, par lesquels sont commercialisés des « services à valeur ajoutée »<sup>1</sup> -tels que des renseignements, l'assistance client ou la vente à distance. Ces numéros sont constitués de numéros à dix chiffres commençant par 081, 082, 0809 (pour les services vocaux) et de numéros courts à quatre chiffres commençant par 1 ou 3 (pour les messages textuels).

S'agissant de la mise en œuvre de la consécration législative du **33 700**<sup>2</sup> et de **l'annuaire inversé, aucun apport réglementaire n'est à signaler par rapport au précédent bilan d'application des lois**. Bien que publié postérieurement au délai prévu à l'article 145, le décret n° 2016-1238 du 20 septembre 2016 relatif au mécanisme de signalement prévu à l'article L. 224-43 du code de la consommation et à l'information des opérateurs sur les numéros les concernant en application de l'article L. 224-51 a bien été adopté.

Néanmoins, il prévoit la publication d'un arrêté qui n'a, plus de quatre ans après l'adoption de l'article 145 et près d'un an et demi après celle de son décret d'application, toujours pas été adopté. Cet arrêté doit fixer un seuil de signalement déclenchant une obligation de vérification, par l'opérateur de communications électroniques exploitant un ou plusieurs numéros à valeur ajoutée, des renseignements présents dans cet annuaire et au titre du 33 700. Comme l'année dernière, le Gouvernement considère que les signalements sont aujourd'hui en nombre insuffisant pour déterminer un seuil pertinent. La campagne de communication dont le précédent bilan d'application des lois faisait état n'a toujours pas été réalisée.

S'agissant de la mise en place de l'option gratuite permettant de bloquer les communications à destination des numéros « surtaxés », après de multiples reports dont le précédent bilan d'application des lois s'est fait l'écho, incarnés par l'adoption de l'article 88 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique qui modifie l'article L. 224-54 du code de la consommation, **l'arrêté du 26 décembre 2017 relatif à la définition des tranches de numéros constituant l'option de blocage des numéros surtaxés prévue à l'article L. 224-54 du code de la consommation** a finalement été publié. L'avis de l'ARCEP<sup>3</sup> sur le projet d'arrêté a été rendu en janvier 2017, mais il a fallu attendre la constitution du nouveau Gouvernement et effectuer des échanges supplémentaires avec les opérateurs pour rédiger la version définitive de l'arrêté.

---

<sup>1</sup> Tous les numéros spéciaux ne sont pas facturés de la même façon : depuis octobre 2015, les numéros verts sont gratuits, les numéros gris sont facturés au prix d'un appel local et les numéros violets sont surfacturés, en contrepartie du service fourni. Seuls ces derniers sont donc en réalité « surtaxés ». C'est l'éditeur du service qui choisit la tarification qu'il souhaite associer au numéro qu'il exploite.

<sup>2</sup> Selon le site 33700.fr, plus d'1,6 million de signalements ont été effectués en 2016. La même année, deux sociétés ainsi que leurs gérants ont été condamnés par le tribunal correctionnel d'Agen, suite à une plainte de la DGCCRF, pour pratique commerciale trompeuse et pratique commerciale agressive, au versement de plusieurs centaines de milliers d'euros.

<sup>3</sup> Avis n° 2017-0069 du 24 janvier 2017

---

Son article 2 dispose ainsi que peuvent être bloquées gratuitement les communications à destination des numéros surtaxés des tranches de numéros à valeur ajoutée suivants : « *les numéros commençant par 089, les numéros courts de format 3BPQ (hors 30PQ et 31PQ) et les numéros des plans privés des opérateurs qui font l'objet d'une surtaxation et en particulier les numéros des SMS surtaxés à l'acte et à l'abonnement de format 3XXXX, 4XXXX, 5XXXX, 6XXXX, 7XXXX et 8XXXX* ». Il ne prévoit pas de bloquer les numéros de type 10YT (dédiés à l'assistance des opérateurs) et 118 XYZ (réservés aux services de renseignement téléphonique), contrairement à ce que suggérait l'avis de l'ARCEP, car les consultations ont indiqué que ces numéros pouvaient revêtir une certaine utilité pour les consommateurs.



---

## TROISIÈME PARTIE : LE CONTRÔLE DE LA LOI RÉFORMANT ACTION LOGEMENT

S'agissant des habilitations à légiférer, le Sénat opère en principe, au titre de son contrôle annuel de l'application des lois, un contrôle limité au seul constat que les ordonnances ont été prises dans le délai imparti et que les projets de ratification des ordonnances ont été déposés sur le Bureau de l'une des deux assemblées.

La ratification des ordonnances prises en application de la **loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation** étant inscrite à l'article 31 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (ELAN), votre rapporteure, qui avait rapporté le projet de loi d'habilitation, a souhaité procéder à une première évaluation de la mise en œuvre de la réforme d'Action Logement.

S'il n'est pas d'usage de contrôler que les mesures réglementaires rendues nécessaires par les dispositions des ordonnances ont été prises, un tel contrôle a néanmoins été opéré par votre rapporteure afin de mieux apprécier la mise en œuvre de la réforme d'Action Logement (Cf. annexe).

Comme votre rapporteure l'avait souligné dans son rapport n° 596 (2015-2016), la réforme d'Action Logement proposée s'inscrit dans le prolongement des efforts de rationalisation précédemment entrepris.

Elle notait alors que cette nouvelle organisation devait :

- permettre d'offrir un meilleur service aux entreprises, et donc aux salariés, quelle que soit la taille de l'entreprise ;

- favoriser une plus grande transparence dans les critères de distribution et la répartition effective de la collecte ;

- sur le plan financier, mettre fin à une concurrence inutile et coûteuse entre les collecteurs et baisser les coûts de fonctionnement grâce à la centralisation de la collecte ;

- donner à Action Logement une meilleure visibilité, les partenaires dans les territoires devant désormais avoir un seul interlocuteur régional clairement identifié avec lequel ils peuvent discuter et négocier des conventions régionales.

Lors de l'examen du projet de loi d'habilitation, deux points avaient plus particulièrement retenu l'attention du Sénat : les conséquences de la réforme d'Action Logement sur les organismes HLM et sur la redistribution

de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) entre les territoires.

À l'issue de ses auditions, votre rapporteure a constaté une mise en place rapide des entités d'Action Logement, à l'exception du comité des partenaires. Elle a en outre constaté que la baisse des coûts de gestion ne sera pas immédiate et a appelé à être attentif à l'impact de la réforme sur la répartition de la PEEC sur les bailleurs sociaux et entre les territoires.

#### **A. UNE MISE EN PLACE RAPIDE DES NOUVELLES ENTITÉS D'ACTION LOGEMENT, À L'EXCEPTION DU COMITÉ DES PARTENAIRES**

##### **1. Une organisation simplifiée mise en œuvre dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017**

###### *a) Des ordonnances prises rapidement*

En application de la loi n° 2016-719 du 1<sup>er</sup> juin 2016, le Gouvernement a adopté deux ordonnances afin de simplifier et rationaliser l'organisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction et la distribution des emplois de cette participation (PEEC).

L'ordonnance n° 2016-1408 du 20 octobre 2016 relative à la réorganisation de la collecte de la participation des employeurs à l'effort de construction, prise en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 1<sup>er</sup> juin précitée, a été prise rapidement dans **un délai de 4,5 mois**<sup>1</sup>, alors que huit mois étaient prévus, les partenaires sociaux d'Action Logement ayant fait part de leur souhait **que la réforme entre en vigueur dès le 1<sup>er</sup> janvier 2017**.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé sur le Bureau du Sénat le 4 janvier 2017.

L'ordonnance n° 2017-52 du 19 janvier 2017 modifiant les objets de l'Association pour l'accès aux garanties locatives (APAGL) et de l'Association Foncière Logement (AFL), prise en application de l'article 2 de la loi du 1<sup>er</sup> juin 2016 précitée, a été prise **dans le délai de 7,5 mois**.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé sur le Bureau du Sénat le 5 avril 2017. Outre la ratification de l'ordonnance, il prévoit d'intégrer l'APAGL et l'AFL dans le « groupe Action Logement » et comporte plusieurs mesures de coordination.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, le délai moyen pris par le Gouvernement pour déposer une ordonnance dans ce délai d'habilitation est de 6,6 mois (cf. infra l'étude du recours aux ordonnances établie par la commission des affaires économiques).

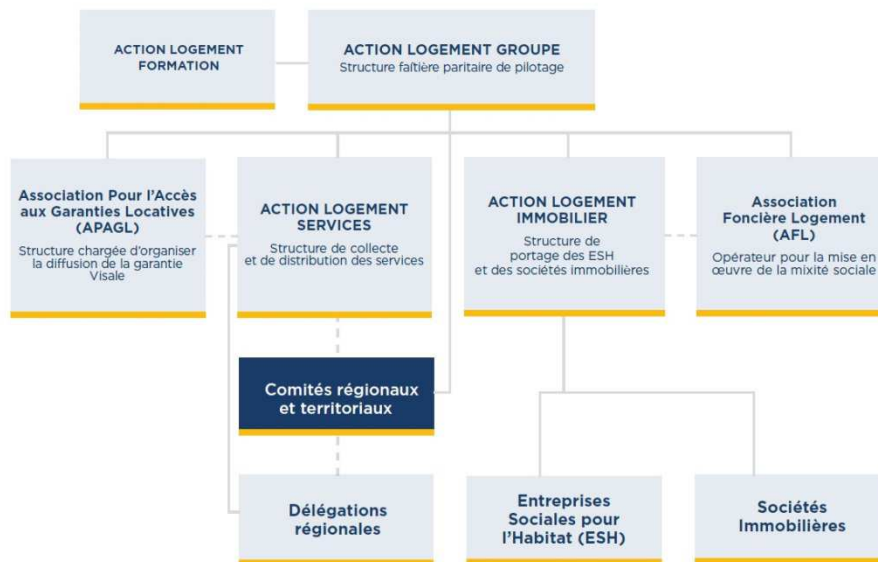
*b) Une nouvelle organisation d'Action Logement simplifiée pour plus de visibilité*

L'ordonnance du 20 octobre 2016 sur la réforme d'Action Logement simplifie l'organisation d'Action Logement en remplaçant l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et les vingt et un collecteurs interprofessionnels du logement (CIL) par **trois entités** :

- Action Logement Groupe, association relevant de la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, dont les membres sont des représentants des employeurs et des salariés, structure faîtière chargée de conclure la convention quinquennale et de déterminer les orientations stratégiques du groupe et les conditions d'emplois de la PEEC ;

- Action Logement Services (ALS), société par actions simplifiée dont l'association précitée est l'associé unique, chargé d'assurer la collecte de la PEEC, de distribuer les emplois de la PEEC, de mener des concertations pour évaluer les besoins territoriaux. ALS est réputé agréé en qualité de société de financement ;

- Action Logement Immobilier (ALI), société par actions simplifiée unipersonnelle dont l'association précitée est l'associé unique, chargé de gérer les participations.



Source : Action Logement

Les articles L. 313-18 à L. 313-20-5 du code de la construction et de l'habitation, introduits par l'ordonnance précitée, précisent la composition et le fonctionnement de chacune de ces structures.

Il convient de noter que l'APAGL et l'AFL n'ont pas été intégrés dans le groupe Action Logement mais que l'article 31 du projet de loi ELAN

prévoit d'y remédier afin, selon l'étude d'impact, « *d'améliorer la cohérence du groupe Action Logement, de renforcer la gouvernance et de rendre plus efficace l'utilisation des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) dans le domaine de la sécurisation locative dans le parc privé et pour la mixité sociale* ».

Les articles L. 313-17 à L. 313-17-4 du même code précisent les principes applicables aux entités du groupe, notamment le respect des principes de non-discrimination entre les bailleurs sociaux et de prévention des conflits d'intérêts.

Ainsi, les représentants des membres des conseils d'administration des différentes entités ne peuvent exercer simultanément un autre mandat ou fonction dans les autres entités du groupe Action Logement. Le conseil d'administration d'Action Logement Groupe a approuvé le 3 avril 2017 une charte de déontologie qui précise notamment que « *les personnes relevant de la charte s'astreignent à éviter toute situation de conflit d'intérêts et s'engagent à mettre en œuvre les dispositifs permettant de les prévenir* ».

S'agissant **de son organisation territoriale**, Action Logement a mis en place douze comités régionaux (CRAL), répartis en fonction des nouvelles régions, et cinq comités territoriaux en outre-mer. **Il convient de noter que leur existence n'est cependant pas reconnue au niveau législatif par l'ordonnance.**

Enfin, les missions de l'Agence nationale de contrôle du logement social (ANCOLS) sont adaptées afin de tenir compte de cette nouvelle organisation. Il est précisé que l'agence devra contrôler le respect de l'obligation de non-discrimination.

## **2. Le comité des partenaires : une structure toujours pas installée**

Un comité des partenaires du logement social doit, en application de l'article L. 313-17-2 du code de la construction et de l'habitation, émettre des avis sur les orientations applicables aux emplois de la PEEC en matière de construction, de réhabilitation et d'acquisition des logements sociaux et au suivi de la distribution de ces emplois.

Le comité comprend des représentants du groupe Action Logement, de l'Union sociale pour l'habitat, des collectivités territoriales, de la fédération des entreprises publiques locales et des fédérations des organismes agréés en application de l'article L. 365-2 du code précité.

**Or, force est de constater que ce comité censé jouer un rôle de vigie quant aux orientations et à la distribution de la PEEC entre les organismes et entre les territoires n'a toujours pas été mis en place plus d'un an après la mise en œuvre de la réforme, faute d'adoption des décrets relatifs à sa composition et à son fonctionnement.**



---

Selon la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), les modalités de désignation des membres du comité des partenaires doivent faire l'objet d'un décret simple et les autres mesures réglementaires d'un décret en Conseil d'État. Ces deux décrets ne pouvant être disjoints s'agissant des modalités de désignation et de fonctionnement du même comité, il a été décidé d'insérer l'ensemble de ces dispositions dans le projet de décret en Conseil d'État. Ces dispositions auraient toutefois été concertées avec l'ensemble des parties prenantes et finalisées fin 2017.

Selon Action Logement, un projet de décret prévoirait que le comité comprend trois collèges de cinq membres (un collège pour Action Logement, un collège pour les collectivités territoriales et un collège pour les bailleurs sociaux) désignés pour trois ans. Le nombre de membres par collège a semble-t-il donné lieu à discussion et ce nombre pourrait être porté *in fine* à huit membres. La présidence et la vice-présidence seraient assurées à tour de rôle chaque année par un collège, la présidence et la vice-présidence n'appartiendraient pas au même collège.

## **B. LES EFFETS DE LA RÉFORME : UNE BAISSÉ DES COÛTS DE GESTION NON IMMÉDIATE ET UN IMPACT SUR LES BAILLEURS SOCIAUX ET LES TERRITOIRES AUQUEL IL CONVIENT D'ÊTRE ATTENTIF**

### **1. Une diminution des coûts de gestion qui ne sera pas immédiate**

Un des arguments avancés pour justifier cette réforme d'ampleur d'Action Logement était la diminution des coûts de gestion.

La convention quinquennale 2018-2022 fixe un objectif de réduction des frais de fonctionnement des entités d'Action Logement à 10 % en euros constants sur la durée de la convention. Selon Action Logement, l'objectif de réduction des coûts est inscrit dans les « feuilles de route 2018 » de chaque entité du groupe.

La nouvelle organisation a d'ores et déjà permis de diminuer le nombre d'emplois au sein du groupe Action Logement, sans qu'il soit procédé à un plan social, en raison du reclassement de certains salariés dans les entreprises sociales de l'habitat (ESH) du groupe.

Néanmoins, Action Logement a reconnu que la réforme qui a modifié de manière importante son organisation **induit dans un premier temps des coûts supplémentaires**, résultant par exemple du recrutement de personnel qualifié pour assurer la mise en œuvre des exigences réglementaires découlant de l'agrément d'Action Logement Services comme société de financement, de la formation du personnel à de nouveaux métiers

ou encore de la nécessité d'entretenir 21 systèmes de gestion informatique<sup>1</sup> différents le temps qu'un service unique soit mis en place.

## **2. La répartition de la PEEC entre bailleurs sociaux : l'affirmation d'un principe de non-discrimination et la mise en place d'un contrôle de l'acquisition des titres**

Lors des débats sur la loi d'habilitation, les organismes HLM avaient fait part de plusieurs sujets d'inquiétude concernant, d'une part, la distribution de la PEEC aux bailleurs sociaux et, d'autre part, la possibilité pour Action Logement d'utiliser la collecte de la PEEC pour acquérir des titres dans des organismes HLM.

*a) L'édiction de mesures pour éviter des discriminations dans la distribution de la PEEC aux bailleurs sociaux*

(1) La mise en place d'outils juridiques

Comme il s'y était engagé, le Gouvernement a édicté dans l'ordonnance des règles spécifiques **pour garantir l'absence de discrimination entre les organismes de logement social, filiales d'Action Logement, et les autres organismes de logement social**. Ainsi, le principe de non-discrimination a été inscrit à l'article L. 313-17-3<sup>2</sup> du code de la construction et de l'habitation. En outre, ont été mis en place des dispositifs de contrôle du respect de ce principe en amont et en aval de la décision de distribution des fonds.

En amont, il revient à Action Logement Groupe de veiller à ce qu'Action Logement Services respecte ce principe de non-discrimination dans la distribution des emplois de la PEEC. En outre, le comité des partenaires dans lequel siègent des représentants des bailleurs sociaux est chargé d'émettre un avis sur les orientations applicables au suivi de la distribution de ces emplois dans le respect du principe de non-discrimination. Enfin, les commissaires du Gouvernement peuvent exercer conjointement leur droit de veto sur une délibération d'Action Logement Groupe ou d'Action Logement Services qui ne respecterait pas ce principe.

**Votre rapporteure a constaté l'existence de plusieurs outils permettant d'éviter toute discrimination. Néanmoins, elle regrette que, sur le plan pratique, l'un de ses outils, le comité des partenaires, n'ait pas**

---

<sup>1</sup> Chaque collecteur avait son système informatique.

<sup>2</sup> Art. L. 313-17-3. - La distribution des emplois de la participation mentionnée à l'article L. 313-1 relevant des catégories mentionnées aux b et c de l'article L. 313-3 est mise en œuvre dans le respect des principes de non-discrimination entre les personnes morales éligibles et de prévention des conflits d'intérêt. L'existence de liens capitalistiques directs ou indirects entre le groupe Action logement et les personnes morales bénéficiaires ne peut constituer un critère de sélection qui conduirait à avantager ces personnes morales, sans préjudice des différentes natures que peuvent prendre ces emplois.

**encore été mis en œuvre.** Elle s'étonne que le décret relatif à l'organisation générale d'Action Logement ait été pris très rapidement contrairement à celui relatif au comité des partenaires. **Elle appelle à la mise en place rapide de ce comité.**

En outre, elle s'interroge sur le choix d'un dispositif de veto conjoint des commissaires du Gouvernement, plus difficile à obtenir qu'un dispositif de veto individuel de chaque commissaire du Gouvernement.

En aval de la décision, il reviendra à l'ANCOLS de contrôler la mise en œuvre du principe de non-discrimination. Le rapport de l'ANCOLS sur cette première année de fonctionnement ne sera disponible qu'à la fin de l'année 2018. Votre rapporteure sera très attentive à ces premières conclusions.

(2) La répartition de la PEEC : quel est l'impact des règles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution ?

La PEEC est répartie entre le financement des personnes physiques, celui des personnes morales et celui des politiques nationales. Un peu plus d'un tiers des emplois de la PEEC va aux bailleurs sociaux.

En 2016, les aides attribuées par Action Logement (prêts personnes morales, financements de l'ANRU) aux bailleurs sociaux se sont élevées à 2,2 milliards d'euros. Concernant les seuls financements « personnes morales » pour 2017, Action Logement a indiqué avoir engagé plus de 252 millions d'euros pour les offices HLM, soit 19,6% du total des financements engagés (hors guichets uniques des DOM) ; ce chiffre était de 18% en 2016.

Votre rapporteure s'est interrogée sur l'impact sur la distribution de la PEEC de l'octroi de l'agrément à Action Logement Services comme société de financement et de l'obligation qui en découle de respecter les règles de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR). En effet, Action Logement Services devra désormais, en raison de son nouveau statut, détenir des fonds propres dont le montant sera fonction de son niveau de risque. Votre rapporteure ne cache pas ses craintes qu'ALS soit plus exigeant dans le choix des bailleurs bénéficiaires de la PEEC, alors même que ces derniers sont pour un certain nombre dans une situation financière difficile en raison de l'application de la réduction de loyer de solidarité. Il ne faudrait pas que ces règles conduisent à ne pas distribuer entièrement la PEEC.

Action Logement s'est voulu rassurant et a précisé à votre rapporteure qu'Action Logement Services « *pourra toujours financer des bénéficiaires en situation financière tendue, mais en prenant les précautions exigées par ces règles prudentielles* ». Votre rapporteure sera extrêmement attentive à l'impact de ces nouvelles règles, surtout dans le contexte actuel de restructuration du secteur social. Elle invite le Gouvernement à examiner attentivement cette situation.

*b) Un encadrement de la possibilité d'utiliser la PEEC pour acquérir des titres dans des sociétés HLM*

La seconde inquiétude des bailleurs sociaux lors des débats portait sur la possibilité d'utiliser la PEEC pour acquérir des titres dans des sociétés HLM. Pour répondre à cette inquiétude, la loi d'habilitation a prévu que la distribution en dotations en fonds propres par Action Logement Immobilier devrait se faire sous le contrôle de l'État.

L'ordonnance a, d'une part, inscrit dans le code le principe de distribution maîtrisée des dotations en fonds propres et, d'autre part, édicté des mesures permettant à l'État de contrôler la distribution des fonds entre organismes HLM en permettant aux commissaires du Gouvernement de s'opposer conjointement à des opérations en capital dans des sociétés HLM.

Ces mesures viennent en complément des dispositions de la convention quinquennale 2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement qui limitent à 70 millions d'euros chaque année le montant pouvant être consacré à ces acquisitions.

En pratique, Action Logement a indiqué à votre rapporteure qu'aucune acquisition de titre au cours de l'exercice 2017 n'avait eu lieu, Action Logement procédant surtout à une restructuration interne et des fusions intra-groupe. Par ailleurs, dans le contexte de réorganisation du secteur social, Action Logement a rappelé par circulaire du 30 janvier 2018 qu'il « *n'avait pas vocation à utiliser les fonds disponibles pour acquérir le patrimoine existant d'opérateurs de logements sociaux externes, ou dans lesquels il détient une participation très minoritaire* ».

Votre rapporteure estime que le contrôle de l'ANCOLS sera une aide précieuse pour le Parlement pour vérifier le respect de ces dispositions.

**3. Une répartition territoriale des enveloppes en fonction des analyses des besoins dans les territoires**

La commission des affaires économiques s'était longuement interrogée sur l'impact de la réforme d'Action Logement sur la redistribution territoriale de la PEEC. Elle craignait en effet que les fonds soient centralisés et ensuite orientés vers les seules zones très tendues.

L'ordonnance précise à l'article L. 313-17-4 du code de la construction et de l'habitation que l'action de chacune des entités d'Action Logement Groupe et des entités sur lesquelles elles exercent un contrôle « *est déployée territorialement, en tenant compte des caractéristiques et des missions de chacun, d'une manière qui assure la cohérence avec les politiques locales de l'habitat, notamment dans le cadre de partenariats avec les collectivités territoriales compétentes* ».

*a) Les CRAL : de nouveaux interlocuteurs dans les régions*

Chaque région comprend un CRAL composé de 20 membres (10 pour les comités territoriaux) représentant à parité les organisations d'employeurs et de salariés. Les membres ont été désignés par les organisations locales des partenaires sociaux. Ils ne peuvent siéger dans les conseils d'administration d'Action Logement Groupe, d'Action Logement Services et d'Action Logement Immobilier. Chaque CRAL se réunit au minimum six fois par an.

Le CRAL a notamment pour missions de :

- représenter politiquement Action Logement au niveau territorial ;
- recueillir et faire la synthèse des besoins des entreprises et des salariés dans les principaux bassins d'emploi de la région ;
- conclure au nom d'Action Logement des conventions cadres de territoires pluriannuelles ;
- veiller à la distribution équitable des produits et services proposés par Action Logement.

Il s'agissait pour Action Logement d'être mieux identifié par les collectivités territoriales.

Alors même qu'une centaine de conventions ont été conclues avec les collectivités territoriales, force est de constater que les CRAL n'en sont pas tous au même stade de mise en œuvre de leur politique de partenariat avec les élus locaux. Les personnes entendues par votre rapporteure, notamment les élus, ont regretté de ne pas être plus associées aux travaux des CRAL et que les discussions entre Action Logement et les acteurs du secteur social (bailleur social ou collectivité territoriale) se fassent en « tuyaux d'orgue ».

*b) L'analyse des besoins territoriaux réalisée par les CRAL, base de la répartition territoriale de la PEEC*

S'agissant de la distribution de la PEEC entre les territoires, si a été maintenu le principe de mutualisation des fonds entre les territoires, qui existait déjà dans l'organisation précédente, la convention quinquennale **2018-2022 du 16 janvier 2018 entre l'État et Action Logement** précise que la répartition de la PEEC est établie en fonction des besoins des territoires identifiés par les structures locales d'Action Logement et en application des objectifs fixés par la convention quinquennale.

Les analyses à l'échelle des territoires sont réalisées par les comités régionaux d'Action Logement (CRAL). Ces CRAL assurent, selon la convention quinquennale, « la concertation avec les acteurs locaux de l'emploi et du logement, et la contractualisation de partenariats notamment avec les collectivités locales qui animent la conduite des politiques publiques sur les territoires ».

Les CRAL ont ainsi élaboré des plans régionaux d'orientation et d'action qui ont permis, sur la base de l'analyse du besoin des territoires, de proposer la répartition de l'enveloppe de la PEEC. Pour les aider dans leur analyse, ils ont pu bénéficier d'un outil analysant la situation en termes de logement et d'emploi sur chaque territoire.

Chaque CRAL dispose de crédits d'ingénierie mobilisables pour accompagner les territoires dans l'identification de leurs besoins locaux, poser des diagnostics ou encore étudier des projets. La convention quinquennale prévoit à cette fin une ligne spécifique de crédit d'un montant de 3 millions d'euros par an. Selon Action Logement, les enveloppes de crédit fixées par les CRAL varient de 100 000 euros pour certaines régions à 400 000 euros pour l'Île-de-France ou 300 000 euros pour les Hauts-de-France. L'utilisation de ces fonds est déterminée par les CRAL et peut concerner :

- des sujets s'inscrivant dans des partenariats avec des collectivités (par exemple connaissance et suivi des besoins emploi-logement) ;
- des sujets à caractère réglementaire (par exemple établissement d'un plan départemental pour le logement des salariés saisonniers) ;
- des thématiques régionales spécifiques (par exemple logements des salariés frontaliers, logement temporaire des jeunes apprentis en double résidence chez l'habitant...).

Ces crédits d'ingénierie ont donc été répartis en fonction des initiatives prises par les territoires.

S'agissant des **crédits de financement des opérations**, Action Logement a indiqué que le cadrage des enveloppes se fait au niveau régional sur proposition des CRAL, le contenu des enveloppes régionales faisant l'objet d'une validation par le comité d'engagement d'Action Logement Services. Les membres de CRAL attribuent les financements sur chaque opération dans le périmètre de leur région.

Votre rapporteure ne peut que regretter que le comité des partenaires censé assurer le suivi de la distribution de la PEEC au niveau territorial ne soit pas mis en place. En outre, elle souhaite que l'ANCOLS examine attentivement la question de la répartition territoriale de la PEEC.

ANNEXE

L'application des mesures prises par ordonnances nécessite plusieurs décrets ou arrêtés récapitulés dans le tableau ci-dessous :

	Mesure attendue	Mesure prise ou explication avancée par la DHUP concernant l'absence de mesure réglementaire
Article 1 <sup>er</sup> (Art. L. 313-1 CCH)	Décret en Conseil d'État fixant les modalités de délivrance de l'agrément à un organisme chargé de collecter la PEEC	Ce décret en Conseil d'État doit actualiser les dispositions réglementaires du CCH relatives à Action Logement. Il s'agit principalement d'un décret balai qui abroge des dispositions obsolètes depuis le retour à la contractualisation et met à jour les termes employés (disparition des CILs, etc.). Selon la DHUP, sa rédaction nécessitait d'avoir des premiers retours sur le fonctionnement d'Action Logement à l'issue de la réforme. Un premier projet a été transmis à Action Logement au titre de la concertation. Il doit être transmis au Conseil d'État au 2 <sup>e</sup> trimestre 2018.
Article 1 <sup>er</sup> Art. L. 313-17-2	Décret fixant les modalités de désignation des membres du comité des partenaires du logement social	Les modalités de désignation des membres du comité des partenaires doivent faire l'objet d'un décret simple et les autres mesures réglementaires d'un décret en Conseil d'État. Ces 2 décrets ne pouvant être disjoints s'agissant des modalités de désignation et de fonctionnement du même comité, il a été décidé d'insérer l'ensemble de ces dispositions dans le projet de décret en Conseil d'État précité. Ces dispositions ont toutefois déjà été formalisées et concertées avec l'ensemble des parties prenantes et finalisées fin 2017.
Article 1 <sup>er</sup> Art. L. 313-18	Décret approuvant les statuts d'Action Logement Groupe	Décret n° 2016-1681 du 5 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Groupe et à la nomination des commissaires du Gouvernement auprès d'Action Logement Groupe, Action Logement Services et Action Logement Immobilier.
Article 1 <sup>er</sup> Art. L. 313-18-1	Arrêté fixant le plafond limite du montant annuel des sommes allouées aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés membres de l'association, en défraiement des charges résultant de leur participation à l'ensemble des travaux	Arrêté du 22 août 2017 relatif au plafonnement du défraiement versé par l'association Action Logement Groupe aux organisations interprofessionnelles d'employeurs et de salariés membres de l'association.  L'arrêté d'actualisation au titre du défraiement pour 2018 sera pris dans le courant de l'année 2018, une fois connus et arrêtés les éléments budgétaires d'exécution de l'année 2017.

	Mesure attendue	Mesure prise ou explication avancée par la DHUP concernant l'absence de mesure réglementaire
Article 1 <sup>er</sup> <i>Art. L. 313-19</i>	Décret approuvant les statuts d'Action Logement Services	Décret n° 2016-1769 du 19 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Services.
Article 1 <sup>er</sup> <i>Art. L. 313-19-1</i>	Décret en Conseil d'État fixant les conditions dans lesquelles est assurée la collecte de la participation supplémentaire des employeurs à l'effort de construction	Ces dispositions doivent faire l'objet d'un décret d'application en Conseil d'État évoqué ci-dessus.
Article 1 <sup>er</sup> <i>Art. L. 313-19-2</i>	Arrêté fixant les conditions de prélèvement sur les fonds mentionnés aux 1 à 4	Cet arrêté concernant les modalités d'abondement du fonds de fonctionnement par les autres fonds gérés par ALS est rédigé par la Direction du Budget. Il vise à définir les règles selon lesquelles chacun des autres fonds (PEEC, PSEEC, PEEC agricole et fonds de garantie) viendra alimenter le fonds de fonctionnement. Des discussions sont menées depuis le début de l'année entre Action Logement et les services de l'État pour identifier les règles les plus justes concernant l'affectation des dépenses à tel ou tel fonds. Cet arrêté devrait paraître au cours du 1 <sup>er</sup> semestre de l'année 2018.
Article 1 <sup>er</sup> <i>Art. L. 313-19-2</i>	Décret fixant les règles de gestion des fonds mentionnés à cet article	Décret n° 2017-1730 du 21 décembre 2017 relatif à la gestion des fonds de la société mentionnée à l'article L. 313-19 du code de la construction et de l'habitation.
Article 1 <sup>er</sup> <i>Art. L. 313-20</i>	Décret approuvant les statuts d'Action Logement Immobilier	Décret n° 2016-1770 du 19 décembre 2016 relatif à l'approbation des statuts d'Action Logement Immobilier.
Article 6	Arrêté du ministre chargé du logement retirant l'agrément à collecter la PEEC aux comités interprofessionnels du logement (CIL)	Arrêté du 28 octobre 2016 relatif au retrait de l'agrément des comités interprofessionnels du logement à collecter la participation des employeurs à l'effort de construction.
Article 6	Arrêté fixant la dissolution de plein droit de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement	Arrêté du 28 octobre 2016 relatif à la dissolution de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement.



---

	<b>Mesure attendue</b>	<b>Mesure prise ou explication avancée par la DHUP concernant l'absence de mesure réglementaire</b>
Article 6	<p>Arrêté du ministre de l'économie fixant les conditions d'application des dispositions prévoyant qu'Action Logement Services a 18 mois pour se mettre en conformité avec les règles applicables aux sociétés de financement</p> <p>Arrêté du ministre de l'économie précisant les modalités et conditions d'application à Action Logement Services des exigences prudentielles relatives aux ratios de couverture et de division des risques</p>	<p>Ces deux arrêtés, qui relèvent du Ministère de l'Économie et des Finances, font l'objet d'échanges avec l'ACPR, et doivent être pris dans un délai de 18 mois à compter de la création d'ALS.</p>



---

## QUATRIÈME PARTIE : LE SUIVI DE L'APPLICATION DE LA LOI RELATIVE À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ, EXAMINÉE PAR UNE COMMISSION SPÉCIALE

La **loi n° 2017-86 relative à l'égalité et à la citoyenneté** est issue d'un projet de loi enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 avril 2016 et examiné dans chacune des assemblées par une **commission spéciale**. Au Sénat, cette commission spéciale a été présidée par le président de la commission des affaires économiques qui, pour ce premier exercice de contrôle d'application, a centralisé les contributions des commissions intéressées.

Ce projet de loi proposait **une mise en œuvre ou une prolongation par voie législative de certaines mesures issues de plusieurs comités interministériels à l'égalité et à la citoyenneté (CIEC)**, réunis au cours de l'année 2015. Ces mesures, déployées autour de l'expérimentation concrète de la **citoyenneté** et de la **lutte contre les inégalités et les discriminations**, avaient pour but de réaffirmer les valeurs de la République et de faire en sorte que celles-ci s'incarnent dans le quotidien de tous les Français, notamment ceux qui vivent dans les territoires les plus fragiles.

La loi, promulguée le 27 janvier 2017, se divise en quatre titres et compte **224 articles**, dont 41 ont été déclarés contraires à la Constitution par la décision du Conseil constitutionnel n° 2016-745 DC du 26 janvier 2017. Le **titre I<sup>er</sup>** (articles 1 à 69) est consacré à la **citoyenneté** et à l'**émancipation des jeunes**. Il met notamment en œuvre le « parcours citoyen généralisé », la généralisation du service civique et la réserve citoyenne tout au long de la vie. Consacré au **logement**, le **titre II** (articles 70 à 152) met en œuvre des outils opérationnels en faveur de la mixité dans les immeubles, dans les quartiers et à l'échelle des bassins de vie. Intitulé « Pour l'égalité réelle », le **titre III** (articles 153 à 223) comprend un certain nombre de mesures visant à la **mise en œuvre des politiques publiques dans les quartiers prioritaires** : diversifier l'accès à la fonction publique, donner la priorité à l'accès à la langue française, lutter efficacement contre le racisme et les discriminations en facilitant la répression de tous les crimes et délits commis pour des raisons racistes ou discriminatoires fondées sur l'identité ou l'orientation sexuelle. Le quatrième et **dernier titre** (article 224) est consacré à l'**application des dispositions outre-mer**.

Votée selon la procédure accélérée, la loi apparaît comme applicable à hauteur de 76 % au 31 mars 2018.

Pour un meilleur suivi de l'application du texte, les nombreuses dispositions de la loi ont été regroupées autour des quatre axes suivants : les mesures sociales, les mesures de nature culturelle, les dispositions relatives

au logement et à l'urbanisme et, enfin, toutes celles relatives aux gens du voyage, à la fonction publique et à la lutte contre les discriminations.

### A. LES MESURES SOCIALES

La rapporteure Françoise Gatel regrette que le rapport sur la mise en place d'un service public à la petite enfance, demandé à l'**article 53** de la loi, n'ait toujours pas été remis.

L'**article 181** de la loi consacre dans la forme législative le Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, qui avait été créé par un décret du 3 janvier 2013<sup>1</sup>. Le Sénat avait considérablement simplifié la rédaction de cet article en renvoyant à un décret en conseil des ministres la fixation de la composition et des modalités d'organisation et de fonctionnement du Haut Conseil. Au 31 mars 2018, ce décret n'a toujours pas été pris mais le décret initial de 2013, qui précisait ces dispositions, est toujours, lui, en vigueur. Le fonctionnement du Haut Conseil n'est donc en rien entravé, ce qui conforte l'interrogation initiale de la rapporteure du texte devant la commission spéciale, notre collègue Françoise Gatel, sur l'opportunité toute relative de cette mesure.

L'**article 66** inclut la préparation de l'épreuve théorique du code de la route et de l'épreuve pratique du permis de conduire des véhicules du groupe léger dans les formations éligibles au compte personnel de formation (CPF). Aux termes de l'article L. 6323-6 du code du travail, qui liste les formations éligibles au CPF, les conditions d'éligibilité de cette préparation au « permis de conduire » doivent être définies par décret, ce qui est le cas depuis un décret du 2 mars 2017<sup>2</sup>.

Le décret fixe trois conditions cumulatives :

- l'obtention du permis de conduire doit contribuer soit à la réalisation d'un projet professionnel soit à favoriser la sécurisation du parcours professionnel du titulaire du compte ;

- ce dernier ne doit pas faire l'objet d'une suspension de son permis de conduire ou d'une interdiction d'en solliciter un. Une attestation sur l'honneur de l'intéressé produite lors de la mobilisation de son compte doit ainsi permettre de vérifier cette condition ;

- enfin, la préparation doit être réalisée dans un établissement d'enseignement de la conduite et de la sécurité routière qui satisfait aux critères professionnels de qualité et d'agrément déterminés par le code de la route et le code du travail.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2013-8 du 3 janvier 2013 portant création du Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-273 du 2 mars 2017 relatif aux conditions d'éligibilité au compte personnel de formation des préparations à l'épreuve théorique du code de la route et à l'épreuve pratique du permis de conduire.

Dans ces conditions, les frais de préparation aux épreuves théoriques et pratiques et d'accompagnement sont pris en charge par les organismes financeurs.

**L'article 9** élargit les activités de bénévolat ou de volontariat permettant d'acquérir des heures inscrites sur le compte personnel de formation au volontariat de la réserve civile de la police nationale, comme il en allait déjà pour les activités de la réserve militaire.

Un décret du 10 mai 2017<sup>1</sup> précise qu'une durée d'engagement de trois ans est exigée pour les réservistes de la réserve civile de la police nationale, ayant donné lieu à la réalisation de soixante-quinze vacations par an. S'agissant de la réserve citoyenne de la police nationale, la durée d'engagement de trois ans exigée doit donner lieu à la réalisation de trois-cent-cinquante heures par an.

Si **l'article 157**, qui inscrit les actions en faveur de l'amélioration de la maîtrise de la langue française dans le cadre des actions financées au titre de la formation professionnelle, ne nécessitait pas de texte réglementaire d'application, il est à signaler que, depuis la promulgation de la loi « Égalité et citoyenneté », un décret du 14 février 2017<sup>2</sup> a institué auprès du Premier ministre un délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale. Aux termes de l'article 2 de ce décret, le délégué interministériel apporte son concours à la définition et à la mise en œuvre des politiques favorisant l'accès de tous à la lecture, à l'écriture et à la maîtrise de la langue française, en complément des actions de formation linguistique conduites dans le cadre de la politique d'accueil et d'accompagnement des étrangers. Le délégué interministériel est, depuis février 2017, M. Thierry Lapaon.

## **B. LES MESURES DE NATURE CULTURELLE**

L'essentiel des textes d'application des articles relevant de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication ont été publiés (titres I et III), en particulier ceux relatifs au service civique<sup>3</sup>.

Trois articles relevant de la commission sont encore en attente d'application :

- l'expérimentation relative à l'instauration d'un programme de cadets de la défense prévue à l'article 26 n'a pas été mise en œuvre ; autorisée pour les seules années 2017 et 2018, cette expérimentation ne

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1058 du 10 mai 2017 modifiant le compte d'engagement citoyen du compte personnel d'activité.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-174 du 14 février 2017 portant création d'un délégué interministériel à la langue française pour la cohésion sociale.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-689 du 28 avril 2017 modifiant la partie réglementaire du code du service national relative au service civique, décret en Conseil d'État n° 2017-930 du 9 mai 2017 relatif à la réserve civique, décret n° 2017-1028 du 10 mai 2017 relatif au service civique des sapeurs-pompiers.

devrait pas avoir lieu compte tenu de l'instauration envisagée d'un service national universel ;

- le décret en Conseil d'État fixant les modalités d'agrément des auberges de jeunesse, pour l'application de l'article L. 412-3 du code du tourisme (article 65) ;

- le décret pour l'application de l'article L. 650-1 du code de l'éducation relatif aux modalités particulières d'admission et de recrutement dans les instituts et écoles extérieurs aux universités et par les grands établissements (article 189).

Le rapport d'évaluation de l'expérimentation du « dernier mot à la famille » en matière d'orientation scolaire (article 38) est en attente de publication, l'expérimentation étant autorisée pour une durée maximale de deux ans.

Au regard de la faible normativité d'un grand nombre de mesures, voire de leur caractère infra-réglementaire, à l'instar de l'article 190, il est malaisé de mesurer leur application effective.

Il est à noter que la rédaction adoptée par le Sénat à l'article 14 *decies* (article 39 déclaré contraire à la Constitution dans sa rédaction définitive issue de l'Assemblée nationale) a été reprise dans une proposition de loi n° 589 (2016-2017) déposée par Mme Françoise Gatel, rapporteure sur le projet de loi « Égalité et citoyenneté ». Cette proposition de loi a été adoptée avec modifications par les deux assemblées et promulguée <sup>1</sup> le 13 avril 2018.

### **C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU LOGEMENT ET À L'URBANISME**

De nombreuses dispositions relatives au logement et à l'urbanisme sont d'application directe.

#### **1. Les mesures prises**

43 mesures réglementaires étaient attendues, dont 28 ont été prises, parmi lesquelles :

- **le décret en Conseil d'État** n° 2017-834 du 5 mai 2017 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande et d'attribution de logement social, le **décret en Conseil d'État** n° 2017-917 du 9 mai 2017 relatif aux demandes de logement locatif social et autorisant le traitement de données à caractère personnel dénommé « Numéro unique », non prévu par la loi, et l'**arrêté** du 19 mai 2017 relatif au cahier des charges des systèmes particuliers de traitement

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat.

---

automatisé de la demande de logement social, en application de l'article 70 (*conditions d'enregistrement des demandes d'attribution de logements sociaux*) ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2017-834 du 5 mai 2017 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande et d'attribution de logement social, en application de l'article 75 (*commission d'attribution*) ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2017-834 du 5 mai 2017 portant diverses dispositions modifiant le code de la construction et de l'habitation en matière de demande et d'attribution de logement social, en application de l'article 78 (*enquête sur la situation des logements et les conditions de transmission des données anonymisées par les organismes HLM*) ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2017-922 du 9 mai 2017 modifiant le chapitre III du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation relatif au régime juridique des logements locatifs conventionnés et le titre IV du livre IV du même code relatif aux rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires et **l'arrêté** du 19 octobre 2017 portant définition du format et des modalités de transmission des engagements et indicateurs des conventions d'utilité sociale, pris en application de l'article 81 (*conventions d'utilité sociale*) ;

- le **décret** n° 2017-1041 du 10 mai 2017 fixant la liste des établissements publics de coopération intercommunale autorisés à participer à l'expérimentation prévue à l'article 81 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, en application de l'article 81 (*expérimentation en matière de politique de loyers*) ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2017-922 du 9 mai 2017 modifiant le chapitre III du titre V du livre III du code de la construction et de l'habitation relatif au régime juridique des logements locatifs conventionnés et le titre IV du livre IV du même code relatif aux rapports des organismes d'habitations à loyer modéré et des bénéficiaires et **l'arrêté** du 3 octobre 2017 relatif aux zones géographiques mentionnées aux articles R. 442-3-3 et R. 481-11 du code de la construction et de l'habitation, pris en application de l'article 82 (*réforme des règles relatives au supplément de loyer de solidarité (SLS) et au droit au maintien dans les lieux dans le parc social*) ;

- le **décret** n° 2017-1403 du 25 septembre 2017 pris en application de l'article L. 621-2 du code de la construction et de l'habitation, pris en application de l'article 89 (*définition des locaux vacants et inoccupés et fixation des obligations incombant aux propriétaires, aux gérants et aux occupants des lieux en ce qui concerne la tenue du fichier général*) ;

- le **décret en Conseil d'État** n° 2017-835 du 5 mai 2017 relatif aux dispositions particulières à certaines agglomérations en matière de réalisation de logements locatifs sociaux et pris pour l'application de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, **le décret** n° 2017-840 du 5 mai 2017 fixant les valeurs des ratios permettant de

déterminer la liste des agglomérations et des établissements publics de coopération intercommunale et la liste des communes mentionnés, respectivement aux premier et troisième alinéas du II de l'article L. 302-5 du code de la construction ainsi que de définir les agglomérations de plus de 30 000 habitants sur le territoire desquelles les communes sont susceptibles d'être exemptées de l'application des dispositions de l'article L. 302-5 et suivants en application du III du même article et le **décret** n° 2017-1810 du 28 décembre 2017 pris pour l'application du III de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation en application des articles 97 et 98 (*modification de la loi SRU*) ;

- **le décret en Conseil d'État** n° 2018-142 du 27 février 2018 portant diverses dispositions relatives aux volets fonciers des programmes locaux de l'habitat et aux comités régionaux et conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement en application de l'article 102 (*renforcement des stratégies foncières*) ;

- **le décret en Conseil d'État** n° 2018-11 du 8 janvier 2018 relatif aux modalités d'exercice de l'action en relevé de forclusion ouverte aux créanciers d'un syndicat des copropriétaires en difficulté placé sous administration provisoire et portant diverses modifications de la procédure d'administration provisoire en application de l'article 122 (*procédures du mandat ad hoc et de l'administration provisoire applicables aux copropriétés en difficulté*) ;

- **le décret en Conseil d'État** n° 2017-1012 du 10 mai 2017 relatif au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières, pris en application de l'article 124 (*CNTGI*) ;

- **l'arrêté** du 3 février 2017 fixant les modalités de déclaration, 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, en application de l'article 135 ;

- **l'arrêté** du 30 novembre 2017 modifiant certaines annexes de l'arrêté du 7 octobre 2015 homologuant l'instruction comptable applicable aux organismes d'HLM à comptabilité privée, non prévu par la loi, en application de l'article 136 (*comptabilité des organismes HLM*) ;

- **le décret en Conseil d'État** n° 2017-920 du 9 mai 2017 relatif aux résidences hôtelières à vocation sociale, en application de l'article 141 (*accueil dans les résidences hôtelières à vocation sociale des publics accueillis à titre inconditionnel ainsi que des demandeurs d'asile*).

Deux mesures attendues étaient préexistantes. Il s'agit :

- pour le **décret** attendu pour déterminer la méthode de calcul du taux d'effort prise en compte dans les processus de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux en application de l'article 70, du décret en Conseil d'État n° 2011-176 du 15 février 2011 relatif



à la procédure d'attribution des logements sociaux et au droit au logement opposable ;

- pour le **décret** attendu pour fixer les conditions dans lesquelles le gérant bénéficie de toutes les délégations nécessaires à l'accomplissement de sa mission, lorsque l'autorisation est accordée aux offices et sociétés d'habitations à loyer modéré pour confier à une filiale ou à une société contrôlée conjointement, dédiée au logement locatif intermédiaire, la gérance des logements locatifs dont le loyer n'excède pas les plafonds mentionnés au titre IX du livre III du code de la construction et de l'habitation et destinés à être occupés par des personnes physiques dont les ressources n'excèdent pas les plafonds mentionnés au même titre IX, en application de l'article 140, des articles D. 442-15 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

## 2. Les mesures manquantes

Plusieurs mesures sont encore manquantes.

S'agissant de la **loi SRU**, n'a pas été pris un arrêté fixant le montant que le loyer pratiqué au mètre carré par l'association qui met en place le dispositif d'intermédiation locative ne doit pas dépasser pour que les logements du parc privé faisant l'objet d'un dispositif d'intermédiation locative soient retenus comme logements locatifs sociaux pour l'application de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation, en application de l'article 97.

S'agissant des mesures réglementaires relatives aux dispositions **définissant les règles de mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs** prévues par l'article 117, trois mesures sont encore manquantes :

- un **décret en Conseil d'État** déterminant les conditions dans lesquelles les fonctionnaires et les agents publics commissionnés et assermentés à cet effet par le ministre chargé de la construction sont habilités à rechercher et à constater les infractions prévues au chapitre V (« Sécurité de certains équipements d'immeubles par destination ») du titre II du livre I<sup>er</sup> du code de la construction et de l'habitation et aux textes pris pour son application ;

- un **décret en Conseil d'État** définissant les exigences essentielles en matière de sécurité et de santé à respecter pour la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs, des instructions accompagnant les ascenseurs et composants de sécurité pour ascenseurs, des procédures d'évaluation de la conformité aux exigences essentielles en matière de sécurité et de santé, de la procédure de notification des organismes chargés d'effectuer le contrôle de la conformité et des obligations de ces organismes ;

- **un décret en Conseil d'État** définissant les modalités de suivi, par le ministre chargé de la construction, de la mise sur le marché des ascenseurs et des composants de sécurité pour ascenseurs.

Interrogée, la DHUP n'a donné aucune réponse sur la date à laquelle ces mesures seront prises.

S'agissant des dispositions relatives au **secteur social**, n'a pas été pris le **décret** définissant les modalités d'octroi de l'autorisation spécifique délivrée par le préfet **aux résidences universitaires** pouvant faire l'objet d'une convention APL, en application de l'article 123. **Le décret est en cours d'élaboration selon la DHUP.**

S'agissant du **CNTGI**, quatre mesures sont encore attendues en application de l'article 124 :

- un arrêté de nomination du président et des membres du collège du Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières et un arrêté de nomination de suppléants de même sexe que les titulaires pour les membres du collège du CNTGI ;

- un décret fixant le montant des cotisations professionnelles forfaitaires acquittées par les professionnels de l'immobilier pour assurer le financement du CNTGI ;

- un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés déterminant les modalités et le fonctionnement du répertoire des personnes sanctionnées créé et tenu à jour par le CNTGI.

#### **Les règles applicables au CNTGI modifiées à plusieurs reprises**

Alors que le CNTGI a été créé par la loi Alur en 2014, le législateur est intervenu à deux reprises pour modifier les dispositions législatives qui lui sont applicables :

- lors de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, dite « loi Macron », afin de permettre l'application effective des dispositions aux personnes morales exerçant une profession en matière immobilière ;

- lors de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, pour fusionner le CNTGI et la commission de contrôle des activités de transaction et de gestion immobilières chargée de connaître de l'action disciplinaire, pour préciser les modalités de la procédure disciplinaire et pour instaurer le versement d'une cotisation par les professionnels de l'immobilier.

Le décret en Conseil d'État n° 2017-1012 du 10 mai 2017, pris pour l'application des nouvelles mesures relatives au CNTGI introduites par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, prévoit une entrée en vigueur différée de ses dispositions au 1<sup>er</sup> juillet 2018. Or, le Parlement n'a jamais demandé d'entrée en vigueur différée. Par ailleurs, le décret est encore incomplet puisqu'il ne traite pas certains sujets en n'abordant ni les modalités de financement, et notamment l'instauration de la cotisation versée par les professionnels de l'immobilier, ni les modalités et le fonctionnement du répertoire des personnes sanctionnées.

Il convient cependant de noter que les mesures réglementaires manquantes pourraient devenir rapidement sans objet. En effet, l'article 53 du projet de loi ELAN propose de nouveau de réformer le CNTGI afin de supprimer sa compétence disciplinaire, de supprimer la cotisation versée par les professionnels et de revenir à la composition du CNTGI dans sa version initiale prévue par la loi Alur.

S'agissant du FNAL, la DHUP a indiqué qu'un projet de décret en Conseil d'État fixant la nature des données transmises par certains organismes ou services chargés de gérer les prestations familiales au fonds national d'aide au logement ainsi que leurs conditions de transmission et d'utilisation avait été rédigé en application de l'article 127. Il devrait être envoyé prochainement à la CNIL et au Conseil d'État.

#### D. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX GENS DU VOYAGE, À LA FONCTION PUBLIQUE ET À LA LUTTE CONTRE LES DISCRIMINATIONS

##### 1. Dispositions relatives aux gens du voyage

Les articles 147 à 150 et 193 à 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 modifient le droit applicable aux **gens du voyage** en prévoyant notamment :

- **l'abrogation du régime du « rattachement »**, qui limitait le nombre de gens du voyage inscrits sur les listes électorales à 3 % de la population communale. Les conséquences réglementaires de cette disposition ont été tirées par le **décret n° 2017-1522 du 2 novembre 2017**<sup>1</sup> ;

- la mise en cohérence des documents d'urbanisme avec le schéma départemental d'accueil des gens du voyage ;

- la possibilité pour le préfet de **consigner les crédits nécessaires à la réalisation d'une aire d'accueil**, dans le respect du schéma départemental d'accueil.

Près d'un an et demi après la promulgation de la loi, le **Gouvernement n'a pas publié le décret, pourtant attendu par les collectivités territoriales, clarifiant les règles applicables à l'aménagement des aires d'accueil des gens du voyage (conditions d'équipement, règles de tarification, etc.)**.

Le 31 octobre 2017, le Sénat a adopté une **proposition de loi de M. Jean-Claude Carle**<sup>2</sup> tendant à reprendre les amendements qu'il avait

<sup>1</sup> Décret relatif aux personnes n'ayant en France ni domicile ni résidence fixe et pris pour l'application des articles 150, 194 et 195 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 10 (2017-2018) relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites, consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/leg/tas17-010.html>.

adoptés lors de l'examen du projet de loi « Égalité et citoyenneté » et qui n'avaient pas été retenus par l'Assemblée nationale (clarification des compétences des collectivités territoriales, lutte contre les stationnements illégaux, meilleure organisation des « grands passages », etc.).

Ce texte est en cours d'examen devant l'Assemblée nationale <sup>1</sup>.

## 2. Dispositions relatives à la fonction publique

Les articles 23 à 25 et 158 à 168 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 concernent le **droit de la fonction publique**. Ils tendent notamment à **valoriser le service civique dans les concours internes** et à **favoriser la mixité sociale dans le secteur public**.

À ce stade, **le rapport biennal sur la lutte contre les discriminations dans la fonction publique (article 158) n'a pas été publié**, de même que les rapports sur le statut des étrangers travaillant à la SNCF (article 199) et sur les étrangers extra-communautaires de la fonction publique (article 200).

Le Gouvernement travaille toutefois à élargir les informations à sa disposition en matière de discriminations dans la fonction publique : **le décret n° 2018-114 <sup>2</sup> impose aux organisateurs des concours administratifs de transmettre certaines données à la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP)** : parcours de formation et situation professionnelle du candidat, nationalité, composition du jury, etc.

Ce décret a reçu un avis favorable de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), qui a toutefois rappelé la nécessité de garantir l'information des candidats aux concours et de revoir les habilitations pour accéder au fichier « *a minima une à deux fois par année* » <sup>3</sup>.

L'article 165 de la loi fixe un principe d'**alternance dans les jurys des concours administratifs**, dont la présidence doit être assurée par une femme puis par un homme ou inversement. D'application directe, cette disposition pourra toutefois faire l'objet de dérogations, dans des conditions fixées par un décret en Conseil d'État.

Enfin, l'article 167 prévoit un **dispositif expérimental d'une durée de six ans permettant de recruter des personnes sans emploi âgées de vingt-huit ans** au plus et de leur offrir une formation en alternance. Ces

---

<sup>1</sup> La discussion en séance publique a commencé le 5 avril 2018 mais a été suspendue, faute de temps dans la « niche » du groupe Les Républicains.

<sup>2</sup> Décret relatif à la collecte de données à caractère personnel relatives aux caractéristiques et au processus de sélection des candidats à l'accès à la fonction publique et créant la « Base concours ».

<sup>3</sup> Délibération n° 2017-332 du 21 décembre 2017 portant avis sur un projet de décret relatif à un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Base concours » ayant pour finalité la production d'études et de statistiques anonymes ainsi que la réalisation de travaux de recherche sur l'accès à la fonction publique.

---

recrutements sont possibles depuis la publication du **décret n° 2017-1471 du 12 octobre 2017**<sup>1</sup>.

### **3. Dispositions pénales ayant pour objet de mieux lutter contre les discriminations**

Les articles 170 à 177 de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, qui modifient tant le code pénal, le code de procédure pénale que la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse, tendent à renforcer le dispositif répressif de lutte contre les discriminations.

L'**article 170** modifie substantiellement la loi du 29 juillet 1881 sur la liberté de la presse afin d'améliorer la répression des délits de provocation, de diffamation et d'injure à caractère raciste ou à caractère discriminatoire. Désormais, la requalification entre ces délits est toujours possible, par dérogation à l'interdiction de principe de requalifier posée par la loi du 29 juillet 1881. De même, l'exigence d'articulation et de qualification des faits n'est plus requise pour interrompre la prescription de ces délits. L'excuse de provocation n'est plus admise en matière d'injures racistes ou discriminatoires. Les peines encourues pour ces délits ont également été alourdies.

L'**article 171** crée **deux circonstances aggravantes** en matière de racisme (article 132-76 du code pénal) et de sexisme (article 132-77 du code pénal) « **générales** », c'est-à-dire applicables potentiellement à toutes les infractions punies d'une peine d'emprisonnement. Ces dispositions s'appliquent aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, à compter du 29 janvier 2017.

L'**article 172** a abrogé le **délit de blasphème**.

L'**article 173** étend le champ d'application du délit d'apologie des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité aux crimes de réduction en esclavage ou d'exploitation d'une personne réduite en esclavage. Si le Conseil constitutionnel a censuré l'extension du délit de négation des crimes contre l'humanité aux crimes n'ayant pas donné lieu à une condamnation, le champ d'application de ce délit a néanmoins été étendu aux autres crimes que ceux commis pendant la Seconde Guerre mondiale. Ces dispositions s'appliquent aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, à compter du 29 janvier 2017.

L'**article 174** assouplit les dispositions exigeant l'accord de la victime pour permettre la constitution de partie civile des associations de lutte contre le racisme. Cette disposition procédurale est applicable immédiatement aux affaires en cours.

---

<sup>1</sup> Décret instituant à titre expérimental un dispositif d'accompagnement des agents publics recrutés sur contrat à durée déterminée et suivant en alternance une préparation aux concours de catégorie A ou B de la fonction publique.

L'**article 175** renforce la répression des souscriptions publiques en vue du paiement des amendes. Ces dispositions s'appliquent aux faits commis postérieurement à l'entrée en vigueur de la loi, à compter du 29 janvier 2017.

Par ailleurs, l'**article 206** élargit les possibilités de constitution de partie civile des associations de lutte contre le racisme, les violences sexuelles ou les discriminations de nature sexuelle et l'**article 207** remplace la notion d'identité sexuelle par la notion d'identité de genre.

Ces dispositions sont toutes **d'application directe**.

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	153
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE</b> .....	155
<b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION</b> .....	155
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....	155
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	156
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	156
<b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE</b> .....	156
<b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE</b> .....	157
<b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT</b> .....	157
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT .....	157
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....	157
<b>V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA     COMMISSION</b> .....	159
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES</b> .....	161
<b>I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES</b> .....	161
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017 .....	161
B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES .....	161
1. <i>Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour           les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense</i> .....	161
2. <i>Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les           années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité           nationale</i> .....	162
<b>II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES</b> .....	162
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017 .....	162
B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES .....	162





## INTRODUCTION

Le présent bilan d'application des lois suivies par la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées porte sur les lois adoptées au cours de la session parlementaire 2016-2017 - soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017. Il étudie également les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2018 pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

La session parlementaire 2016-2017 a été marquée par une interruption des travaux législatifs entre le 24 février 2017 et le 03 juillet 2017 en raison des élections présidentielles et législatives.

À titre liminaire, il est à noter que l'essentiel de l'activité législative de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées consiste en l'examen de projets de loi autorisant la ratification ou l'approbation de traités ou accords internationaux.

Au cours de la session parlementaire 2016-2017, le Sénat a adopté en séance publique **25 conventions et accords internationaux** relevant de la compétence de la commission. Certains d'entre eux n'ont pas encore été examinés par l'Assemblée nationale et les lois n'ont donc pas toutes été promulguées. Dans tous les cas, ces conventions et accords ne sont pas pris en compte dans le contrôle de la mise en application des lois.



## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE

### I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2016-2017, aucune loi n'a été promulguée dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées :

Nombre de lois promulguées dans les secteurs relevant au fond  
de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées  
au cours des sessions précédentes

2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
5	3	0	2	2	1	0

La commission s'est saisie pour avis du projet de loi n°263 (2016-2017) relatif à la sécurité publique sur laquelle le Gouvernement avait engagé une procédure accélérée le 21 décembre 2016 et qui est devenue la **loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique** ainsi que du projet de loi n° 587 (2016-2017) renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme sur laquelle le Gouvernement avait engagé une procédure accélérée le 28 juin 2017 et qui est devenu la **loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**.

A la date du 31 mars 2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait l'application de cinq lois adoptées au cours des sessions précédentes (voir *Infra*).

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 31 mars 2018, 5 mesures d'application et 4 rapports portant sur des lois plus anciennes, promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017, ont été publiées.

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

On rappelle qu'aucune loi n'a été adoptée au cours de la session 2016-2017.

Dans le stock des lois adoptées **antérieurement à la session 2016-2017, deux lois sont devenues totalement applicables**.

La loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale est devenue totalement applicable avec la publication le 21 mars 2017 de l'arrêté du 13 mars 2017 fixant la liste des écoles dont les élèves peuvent recevoir une rémunération inférieure à la rémunération prévue à l'article L.3231-2 du code du travail.

La loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense est également devenue totalement applicable avec la publication de quatre décrets au 31 mars 2018 (voir *infra*).

#### **B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES**

Au 31 mars 2018, dans le stock antérieur, on comptait **deux lois partiellement applicables avec des taux d'application relativement élevés** :

- la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État est applicable à **83 %** ; un décret est toujours attendu sur ce texte qui prévoyait six mesures réglementaires ;

- et la loi n° 2009-928 du 29 juillet 2009 relative à la programmation militaire pour les années 2009 à 2014 et portant diverses dispositions concernant la défense, qui est applicable à **83 %** ; un arrêté est toujours attendu sur ce texte qui prévoyait six mesures réglementaires.

#### **C. LES LOIS NON APPLICABLES**

Au 31 mars 2018, la commission constate que la loi n° 2016-113 du 5 février 2016 **portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998**, adoptée au cours de la session 2015-2016, n'a pas reçu la seule mesure d'application attendue sur ce texte.

Cette loi traduit en droit interne les obligations nées de la conclusion du Protocole de Vienne en 1998, en vue de lutter contre la prolifération clandestine des armes nucléaires.

## **II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE**

Lors de la session 2016-2017, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a examiné **aucune loi d'origine sénatoriale**.

Dans le stock des lois suivies actuellement par la commission, on ne compte aucune loi d'origine sénatoriale.

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

Lors de l'année parlementaire écoulée, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées n'a examiné **aucune loi au fond pour laquelle la procédure accélérée aurait été demandée.**

**En revanche, la commission a rendu deux avis sur deux lois pour lesquelles le Gouvernement avait demandé la procédure accélérée - la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique et la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.**

Dans le stock de lois plus anciennes suivies par la commission, la loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense ainsi que la loi n° 2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État avaient fait l'objet d'une procédure accélérée.

### IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT

#### A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT

Aux termes de l'article 67 de la loi n°2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit :

*« A l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».*

Au 31 mars 2018, la commission constate qu'elle **n'a pas reçu le rapport « article 67 » de la loi n°2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998.**

#### B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT

Pendant la période considérée, la commission a reçu :

- le rapport n° 543 du 16 décembre 2016 intitulé « *Le service militaire volontaire : bilan et perspectives* », en application de l'article 22 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ;

- le rapport n° 560 du 22 février 2017 relatif à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au dialogue des militaires, en application de l'article 12 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019 ;

- et le rapport n° 570 du 30 mars 2017 d'évaluation sur les conditions de mise en œuvre de la loi de programmation militaire 2014-2019 actualisée, en application de l'article 5 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019, avant la date limite du 31 mars 2017.

Cependant, elle attend toujours le bilan annuel politique, opérationnel et financier sur les missions intérieures en cours et le rapport décrivant la politique de gestion des ressources humaines du ministère de la défense, en application respectivement des articles 3 et 6 de la loi de 2015 actualisant la programmation militaire pour les années 2015 à 2019.

La commission a également reçu, le 12 mai 2017, le rapport bisannuel<sup>1</sup> prévu par l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale. Ce rapport du Gouvernement, intitulé « *Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement (2014-2015)* », fait la synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France dans les cadres bilatéral et multilatéral. La commission constate que ce rapport, attendu en 2016, lui a été transmis avec un retard manifeste. Elle formule le souhait que le rapport portant sur la période 2016-2017 lui sera bien transmis en 2018.

La commission rappelle qu'elle n'a jamais reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement aurait dû lui transmettre, en application de l'article 4 de la loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale, article introduit par un amendement de la commission. La commission a en conséquence procédé à sa propre évaluation en désignant un groupe de travail, qui a rendu son rapport d'information en juillet 2016.

La commission souligne qu'elle a reçu, le 18 octobre 2016, un rapport du Gouvernement qui n'était pas attendu. Ce rapport relatif à la programmation militaire 2017-2019 présente les conséquences, dans le cadre

---

<sup>1</sup> Ce rapport lui a été transmis le 12 mai 2017, soit en dehors de la période de référence considérée.

---

pluriannuel de la loi de programmation militaire, des décisions annoncées par le Président de la République, lors du Congrès du 16 novembre 2015, décisions qui se sont traduites ensuite par une hausse du budget 2017 du ministère de la défense.

## V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2016-2017, la commission a rendu 13 avis, répartis entre **11 avis budgétaires et deux avis sur des textes législatifs non budgétaires.**

Hors avis budgétaire, la commission a rendu l'avis n° 299 (2016-2017) du 17 janvier 2017 sur le projet de loi relatif à la sécurité publique ainsi que l'avis n° 636 (2016-2017) du 12 juillet 2017 sur le projet de loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Lors de la session 2016-2017, la commission a adopté 6 rapports d'information alors même qu'il y avait une suspension des travaux entre le 24 février 2017 et le 3 juillet 2017 du fait des élections présidentielles et législatives. On rappelle que la commission a publié 10 rapports d'information au cours de la session 2015-2016, 4 au cours de la session 2014-2015 et 6 au cours de la session 2013-2014.

Les rapports d'information de la session 2016-2017 portaient sur les thèmes suivants :

- **Le contrat d'objectifs et de moyens 2016-2020 entre l'État et France Médias Monde** : Rapport d'information n° 147 (2016-2017) du 24 novembre 2016 par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM.

- **Australie : quelle place pour la France dans le Nouveau monde ?** Rapport d'information n° 222 (2016-2017) du 14 décembre 2016 par M. Christian CAMBON, Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT, MM. Robert LAUFOAULU, André TRILLARD et Christian NAMY ;

- **Institut français : un contrat d'objectifs sans moyens suffisants** : Rapport d'information n° 419 (2016-2017) du 15 février 2017 par M. Jacques LEGENDRE et Mme Hélène CONWAY-MOURET ;

- **La nécessaire modernisation de la dissuasion nucléaire** : Rapport d'information n° 560 (2016-2017) du 23 mai 2017 par MM. Xavier PINTAT, Jeanny LORGEUX, André TRILLARD, Pascal ALLIZARD et Claude HAUT ;

- **Drones d'observation et drones armés : un enjeu de souveraineté** : Rapport d'information n° 559 (2016-2017) du 23 mai 2017 par MM. Cédric PERRIN, Gilbert ROGER, Jean-Marie BOCKEL et Raymond VALL ;

**- 2 pour cent du PIB : les moyens de la défense nationale :** Rapport d'information n° 562 (2016-2017) du 24 mai 2017 par MM. Jean-Pierre RAFFARIN et Daniel REINER ;

Les trois rapports d'information publiés en mai 2017 avaient pour objectif de préparer la remontée en puissance des moyens des armées et constituaient en quelque sorte une feuille de route pour la défense pour les cinq ans à venir. Ils ont été rassemblés en un « coffret » intitulé : « *Défense, une stratégie pour le quinquennat* » qui a été remis par le Président de la commission aux plus hautes autorités de l'État dès l'élection présidentielle et la constitution du nouveau gouvernement.

La commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées **n'a pas examiné de propositions de résolution**, au cours de la session considérée.

En revanche, utilisant la faculté ouverte par l'article 34-1 de la Constitution, le Président de la commission a déposé, le 15 mars 2017, une proposition de résolution n° 465 (2016-2017) exprimant la gratitude et la reconnaissance du Sénat aux militaires et volontaires américains engagés aux côtés de la France et de ses alliés au cours de la Première Guerre mondiale pour commémorer le centenaire de l'entrée en guerre des États-Unis le 6 avril 1917. En raison de l'interruption parlementaire liée aux élections présidentielles et législatives, cette proposition de résolution n'a pu être examinée par le Sénat. Une résolution identique a été présentée au même moment, dans les mêmes termes, au Sénat américain, et adoptée, à l'initiative du Sénateur BOOZMAN.



---

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

### I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

#### A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

Lors de l'année parlementaire écoulée, **aucun texte** relevant de ce secteur n'a été soumis à l'examen au fond de la commission.

#### B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, les mesures réglementaires d'application des lois ci-dessous ont été publiées sur les deux lois du stock ancien relevant de ce secteur.

##### **1. Loi n° 2015-917 du 28 juillet 2015 actualisant la loi de programmation militaire pour les années 2015 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense**

Pendant la période considérée allant du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 31 mars 2018, ont été publiées 4 décrets pris en Conseil d'Etat:

- **le décret n° 2016-1607 du 25 novembre 2016 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel pour les besoins du service militaire volontaire, dénommé « LAGON SMV »**, qui crée un traitement automatisé de données à caractère personnel pour assurer la gestion administrative, financière et opérationnelle des volontaires stagiaires du service militaire volontaire ;

- **le décret n° 2017-130 du 3 février 2017 relatif au congé du blessé et modifiant le code de la défense**, qui précise les modalités d'application du congé du blessé et qui modifie les modalités d'attribution des congés liés à l'état de santé ainsi que la compétence de la commission de réforme des militaires ;

- **le décret n° 2017-151 du 8 février 2017 relatif aux procédures d'organisation et de contrôle interne en matière d'exportations et de transferts d'armement et à l'application outre-mer de certaines dispositions de la deuxième partie du code de la défense**, qui précise les modalités de mise en œuvre du pouvoir qu'a l'administration, en cas de carence ou de défaillance des procédures d'organisation et de contrôle interne des exportateurs de matériels de guerre ou des fournisseurs de produits liés à la défense, de prononcer des mises en demeure à peine de sanctions administratives.

- le décret n°2017-1663 du 6 décembre 2017 relatif à une allocation financière spécifique de formation au titre d'un recrutement militaire qui crée un dispositif permettant de lier au service de l'institution militaire des élèves ou des étudiants bénéficiaires d'une allocation financière spécifique au titre d'une formation déterminée et répondant à des besoins du ministère des armées ou du ministère de l'intérieur.

**Cette loi est totalement applicable.** En cas de besoin, un arrêté pourra être pris pour désigner, au cas par cas, des opérations de sécurité intérieure assimilables à des opérations extérieures ouvrant droit à l'attribution d'un congé au militaire blessé ou ayant contracté une maladie au cours de celle-ci.

**2. Loi n° 2013-1168 du 18 décembre 2013 relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale**

Depuis le dernier bilan d'application des lois, a été publié :

- l'arrêté du 13 mars 2017 fixant la liste des écoles dont les élèves peuvent recevoir une rémunération inférieure à la rémunération prévue à l'article L.3231-2 du code du travail.

**Cette loi est totalement applicable.**

## II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES

### A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

Au cours de la session 2016-2017, **aucun texte** relevant de ce secteur n'a été soumis à l'examen au fond de la commission.

### B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES

Depuis le dernier bilan d'application des lois, la commission n'a reçu **aucune mesure réglementaire** d'application des lois sur les lois du stock ancien relevant de ce secteur.

En revanche, La commission a **reçu**, le 12 mai 2017, **le rapport bisannuel** intitulé « *Mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement (2014-2015)* ». Ce rapport **prévu par l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale** fait la synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France dans les cadres bilatéral et multilatéral. Elle déplore le retard de ce

---

rapport qui aurait dû lui être transmis en 2016 et formule le souhait que le rapport portant sur la période 2016-2017 lui sera bien transmis en 2018.

**Au 31 mars 2018, la loi n° 2016-113 du 5 février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord entre la France, la Communauté européenne de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998 n'est pas applicable** car le seul décret attendu n'a pas été publié. Ce décret, qui devra être pris en Conseil d'Etat, a pour objet de préciser les modalités d'application de la loi.

Enfin, comme les années précédentes, la Commission souhaiterait comprendre **pourquoi le décret d'application de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'a toujours pas été publié**. Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger.



## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES</b> .....	167
<b>PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE</b> .....	169
<b>I. LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES</b> .....	169
A. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : UNE CONCENTRATION SUR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE.....	169
B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION SATISFAISANT .....	169
C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE SÉNATORIALE .....	171
D. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....	172
E. LA PUBLICATION DES RAPPORTS .....	172
1. <i>Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois</i> .....	172
2. <i>La publication des rapports demandés par le Parlement</i> .....	173
F. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES .....	173
<b>II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2016</b> .....	176
A. LES MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV <sup>E</sup> LÉGISLATURE .....	176
B. LE BILAN DES LOIS ADOPTÉES EN 2012-2017 ET NON TOTALEMENT APPLICABLES PLUS DE TROIS ANS APRÈS LEUR PROMULGATION .....	177
<b>DEUXIÈME PARTIE - COMMENTAIRES</b> .....	179
<b>I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017</b> .....	179
A. LOI N° 2016-1827 DU 23 DÉCEMBRE 2016 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2017 .....	179
B. LOI N° 2017-220 DU 23 FÉVRIER 2017 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2016-966 DU 15 JUILLET 2016 PORTANT SIMPLIFICATION DE PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ DU MÉDICAMENT ET DES PRODUITS DE SANTÉ ET COMPORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRODUITS DE SANTÉ .....	185
<b>II. ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES</b> .....	185
A. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE .....	185

---

B. LOI N° 2014-40 DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES.....	186
C. LOI N° 2014-288 DU 5 MARS 2014 RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, À L'EMPLOI ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE.....	189
D. LOI N° 2015-994 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE AU DIALOGUE SOCIAL ET À L'EMPLOI.....	191
E. LOI N° 2015-1702 DU 21 DÉCEMBRE 2015 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2016 .....	193
F. LOI N° 2015-1776 DU 28 DÉCEMBRE 2015 RELATIVE À L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ AU VIEILLISSEMENT .....	193
1. <i>Les mesures prises depuis le 31 mars 2017</i> .....	193
2. <i>Les mesures restant à prendre : le mandat de protection future</i> .....	197
G. LOI N° 2016-41 DU 26 JANVIER 2016 DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ .....	199
H. LOI N° 2016-297 DU 15 MARS 2016 RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENFANT .....	204
I. LOI N° 2016-1088 DU 8 AOÛT 2016 RELATIVE AU TRAVAIL, À LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL ET À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS .....	205

## INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2018.

### Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires sociales

2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
14	14	5	7	6

Dans les domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales, cinq lois ont été adoptées définitivement au cours de la session ordinaire 2016-2017 :

- Loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017, parue au JO n° 0299 du 24 décembre 2016 ;

- Loi n° 2017-228 du 20 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, parue au JO n° 0048 du 25 février 2017 ;

- Loi n° 2017-204 du 21 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes, parue au JO n° 0045 du 22 février 2017 ;

- Loi n° 2017-220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé parue au JO n° 0047 du 24 février 2017 ;

- Loi n° 2017-347 du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse parue au JO n° 0068 du 21 mars 2017.

S'y ajoute une loi adoptée définitivement au cours de la session extraordinaire de juillet 2017 : la loi n° 2017-1340 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, parue au JO n° 0217 du 15 septembre 2017.

Ce sont donc six lois qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017. Cinq de ces lois étaient issues d'un projet gouvernemental et une d'une initiative parlementaire de l'Assemblée nationale.

Outre l'adoption de ces lois, il faut ajouter huit avis budgétaires et deux textes sur lesquels la commission s'est saisie pour avis, avec une délégation au fond sur certains articles : la loi de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne et la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.

De plus, un rapport législatif a été publié sur un texte qui était en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale : la proposition de loi visant à mettre en place une stratégie nationale d'utilisation du transport sanitaire hélicoptéré.

En outre, un rapport législatif a été publié sur un texte rejeté en séance publique par le Sénat : la proposition de loi visant à abroger la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « Loi Travail ».

Enfin, la commission a publié neuf rapports d'information, dont quatre au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

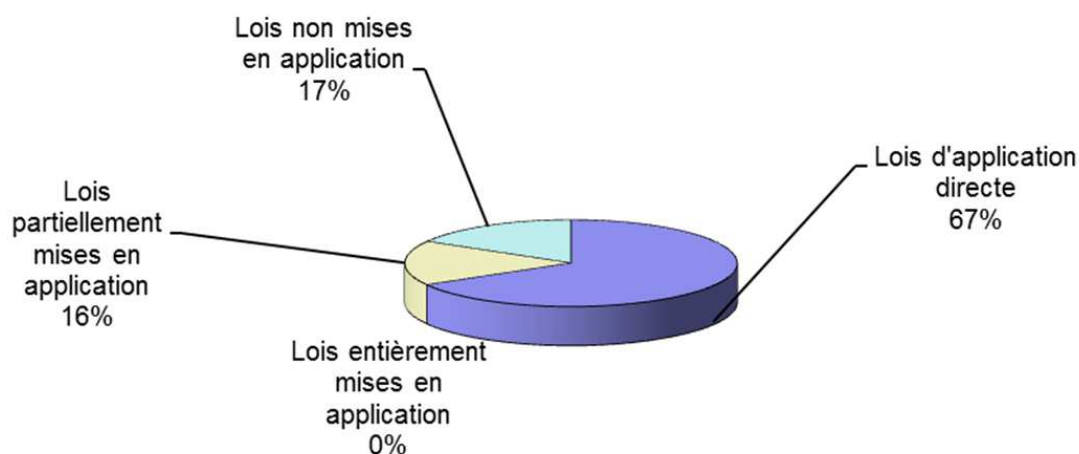


## PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

### I. LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

#### A. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : UNE CONCENTRATION SUR LA LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE

##### Mise en application des lois promulguées du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017



Sur les six lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2016-2017, **quatre étaient d'application directe et deux nécessitaient des mesures réglementaires d'application.**

La loi n° 2017-220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé nécessite un décret et un arrêté pour une expérimentation prévue à son article 2. Ceux-ci n'ayant pas été pris, elle apparaît comme non mise en application alors que son objet principal était de ratifier une ordonnance.

Outre le nombre de lois entièrement applicables, c'est **le taux de mise en application de l'année qu'il faut examiner** pour mesurer la production réglementaire du Gouvernement et juger du respect des prescriptions du législateur.

#### B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION SATISFAISANT

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2016-2017, **73 mesures d'application** étaient attendues.

**Application des dispositions des lois promulguées  
au cours de l'année parlementaire 2016-2017  
(à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)**

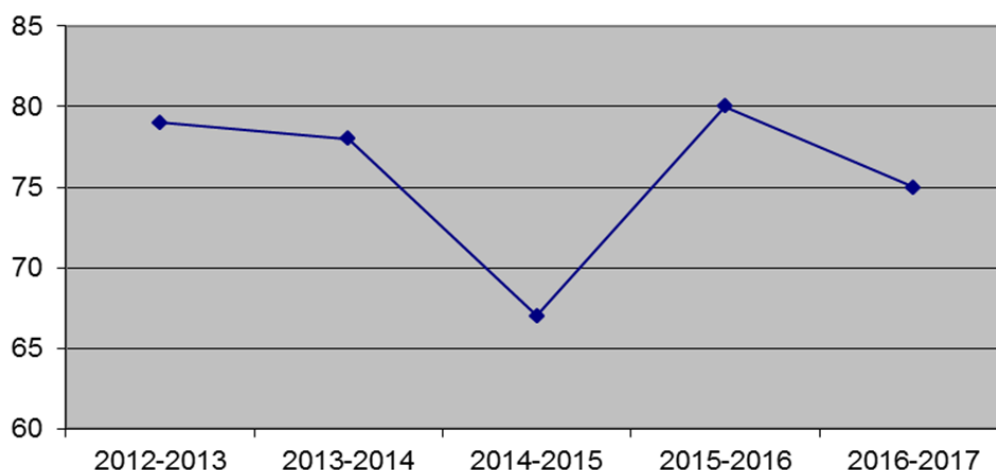
Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	73
<i>entrées en application</i>	53
<i>restant à appliquer</i>	20
<b>Taux de mise en application global</b>	<b>73 %</b>

Au 31 mars 2018, 53 mesures étaient intervenues, soit un taux d'application de 73 %.

**Taux de mise en application des lois  
selon les années parlementaires**

Année parlementaire	2012-2013 au 31 mars 2014	2013-2014 au 31 mars 2015	2014-2015 au 31 mars 2016	2015-2016 au 31 mars 2017	2016-2017 au 31 mars 2018
Taux de mise en application	79 %	78 %	67 %	80 %	73 %
Nombre de mesures attendues	132	265	144	500	73

**Evolution du taux de mise en application des lois**



Le taux d'application reflète très largement celui de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, adoptée définitivement au cours de l'année parlementaire 2016-2017.

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables  
adoptées définitivement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017**

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2016-1827 de financement de la sécurité sociale pour 2017	71	53	75 %

Les **délais de parution** des décrets prévus par les lois de l'année 2016-2017 **demeurent très satisfaisants** puisque **71 % des décrets publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi**, et 93 % des décrets pris l'ont été dans l'année suivant la promulgation de la loi.

**Délais de parution des décrets d'application (*prévues et non prévues*)  
concernant les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire**

Nombre de mesures prises dans un délai :		<i>Soit :</i>
- inférieur ou égal à 6 mois	39	<b>71 %</b>
- de plus de 6 mois à 1 an	12	22 %
- de plus de 1 an à 2 ans	4	7 %

**C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE  
SÉNATORIALE**

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale** est encore très faible cette année et ne représente que 1 % du total des mesures attendues avec une seule mesure d'application prise.

**Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement  
au cours de l'année parlementaire 2016-2017 (*à l'exclusion des rapports*)**

Nombre de mesures prévues selon leur origine	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire	Total
Mesures prises	35	13	1	4	-	53
Mesures restant à prendre	14	4	0	2	-	20
Total	49	17	1	6	-	73
<b>% du total général</b>	<b>67 %</b>	<b>23 %</b>	<b>1 %</b>	<b>8 %</b>		<b>100 %</b>
<b>Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine</b>	<b>71 %</b>	<b>76 %</b>	<b>100 %</b>	<b>67 %</b>		<b>73 %</b>

Sur les six lois adoptées, aucune d'entre elle ne provient d'une **proposition de loi d'initiative sénatoriale**.

**Origine des lois promulguées depuis 2012  
après examen au fond par la commission des affaires sociales**

	Projets de loi	Propositions de loi AN	Propositions de loi Sénat
2012-2013	5	5	4
2013-2014	6	7	1
2014-2015	4	0	1
2015-2016	4	2	1
2016-2017	5	1	0

**D. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE**

Hormis la loi de financement de la sécurité sociale pour laquelle elle est de droit, aucune loi promulguée en 2016-2017 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales et nécessitant des mesures d'application n'a été adoptée après engagement de la procédure accélérée.

**E. LA PUBLICATION DES RAPPORTS**

**1. Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois**

En application de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, un rapport consacré à la mise en application de chaque loi doit désormais être remis au Parlement « à l'issue d'un délai de six mois suivant la date [de son] entrée en vigueur ». Il mentionne « les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ». Tous les rapports ont été transmis pour les lois adoptées cette année.

S'il est vrai que la mise en ligne, sur le site Legifrance, des échéanciers de parution des textes réglementaires et leur transmission au Sénat facilitent le contrôle de la mise en application des lois, ces échéanciers ne reflètent qu'imparfaitement l'état de mise en application réel des lois considérées :

- seuls les décrets simples ou en Conseil d'État sont mentionnés, alors que la mise en application des lois requiert bon nombre d'arrêtés, voire laisse au Gouvernement le choix de la forme réglementaire qu'il juge la plus opportune ;

- les dates prévisionnelles de publication des textes ne sont ni systématiquement mentionnées, ni toujours respectées - ce qui mériterait au

moins une mise à jour régulière des informations une fois connu le dépassement probable de cette date.

## 2. La publication des rapports demandés par le Parlement

Pour les **six** lois promulguées cette année, **douze rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- neuf pour la loi n° 2016-1827 de financement de la sécurité sociale pour 2017. Concernant ces neuf rapports :

- Deux rapports ont été inclus dans le rapport annuel au Parlement sur le financement des établissements de santé ;
- Trois rapports n'ont pas été remis dans les échéances (rapport relatif aux conditions d'élargissement du dispositif de retraite progressive aux salariés en forfait jours ; rapport évaluant les conséquences et le coût de l'amélioration de la protection maternité et paternité pour l'ensemble des professions médicales et paramédicales libérales en France, rapport sur l'usage de l'enveloppement corporel humide dans le secteur sanitaire. )
- Un rapport doit être remis avant le 31 décembre 2023 ;
- Trois rapports sont des rapports d'évaluation d'expérimentations :

- un rapport d'évaluation d'expérimentation pour la loi n° 2017-220 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé ;

- deux rapports pour la loi n° 2017-1340 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, dont un a été remis le 10 octobre 2017 (rapport sur le prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu). L'autre rapport doit procéder à une évaluation précise de l'effet des ordonnances prises sur le fondement des articles 1<sup>er</sup> à 6.

## F. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES

La loi n° 2017-1340 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social a été suivie de sept ordonnances, qui ont toutes été ratifiées par la loi n° 2018-217 du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

Les ordonnances ont été établies 56 jours après la demande d'habilitation pour 6 de ses 7 ordonnances, 145 jours pour la septième.

**Liste des ordonnances prises en application de la loi  
« renforcement du dialogue social »**

Ordonnances	Article d'habilitation	Date de demande de l'habilitation	Écart demande d'habilitation / signature de l'ordonnance
n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 publiée au JO du 23/09/2017 relative au renforcement de la négociation collective	Article 1 <sup>er</sup>	28/07/17	56 jours
n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 publiée au JO du 23/09/2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales	Article 2	28/07/17	56 jours
n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 publiée au JO du 23/09/2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail	Article 3	28/07/17	56 jours
n° 2017-1388 du 22 septembre 2017 publiée au JO du 23/09/2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective	Article 4	28/07/17	56 jours
n° 2017-1389 du 22 septembre 2017 publiée au JO du 23/09/2017 relative à la prévention et à la prise en compte des effets de l'exposition à certains facteurs de risques professionnels et au compte professionnel de prévention	Article 5	28/07/17	56 jours
n° 2017-1718 du 20 décembre 2017 publiée au JO du 21/12/2017 visant à compléter et mettre en cohérence les dispositions prises en application de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social	Article 6	28/07/17	145 jours
n° 2017-1390 du 22 septembre 2017 publiée au J.O. du 23/09/2017 relative au décalage d'un an de l'entrée en vigueur du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu	Article 10	28/07/17	56 jours
<b>Délai moyen</b>			<b>68,7 jours</b>

Concernant la **loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé**, la quasi-totalité des ordonnances avait déjà été prise. Toutefois, certaines habilitations accordaient au Gouvernement des délais de dix-huit mois ou de deux ans pour prendre les ordonnances. À ce titre, **9 ordonnances ont été publiées entre juillet 2017 et mars 2018**, notamment l'ordonnance n° 2018-20 du 17 janvier 2018 relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides prévue par l'article 222 de la loi. **Le délai de deux ans entre la promulgation de la loi et de l'ordonnance a bien été respecté** même si l'écart entre la demande d'habilitation et la signature de l'ordonnance est de 1190 jours.

**Liste des ordonnances prises entre juillet 2017 et mars 2018  
en application de la loi « santé »**

Ordonnances	Article d'habilitation	Date de demande de l'habilitation	Écart demande d'habilitation / signature de l'ordonnance
n° 2017-1177 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation des compléments de l'allocation aux adultes handicapés à Mayotte	Article 223	15/10/2014	1 008 jours
n° 2017-1178 du 19 juillet 2017 relative à l'adaptation du code de la santé publique à Mayotte	Article 223	15/10/2014	1 008 jours
n° 2017-1179 du 19 juillet 2017 portant extension et adaptation outre-mer de dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé	1° du I de son article 223	15/10/2014	1 008 jours
n° 2018-3 du 3 janvier 2018 relative à l'adaptation des conditions de création, transfert, regroupement et cession des officines de pharmacie	article 204	15/10/2014	1 176 jours
n° 2018-4 du 3 janvier 2018 relative à la simplification et à la modernisation des régimes d'autorisation des activités de soins et d'équipements matériels lourds	article 204	15/10/2014	1 176 jours
n° 2018-17 du 12 janvier 2018 relative aux conditions de création et de fonctionnement des centres de santé	article 204	15/10/2014	1 185 jours
n° 2018-20 du 17 janvier 2018 relative au service de santé des armées et à l'Institution nationale des invalides	articles 222 et 225	15/10/2014	1 190 jours
n° 2018-21 du 17 janvier 2018 de mise en cohérence des textes au regard des dispositions de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé	articles 204 et 225	15/10/2014	1 190 jours
n° 2018-22 du 17 janvier 2018 relative au contrôle de la mise en œuvre des dispositions du code de l'action sociale et des familles et de l'article L. 412-2 du code du tourisme et aux suites de ce contrôle	article 204	15/10/2014	1 190 jours

Enfin, concernant la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 **relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels**, il restait en attente l'ordonnance prévue par l'article 120, qui devait adapter le code du travail à Mayotte pour une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Cette ordonnance a été prise le 25 octobre 2017 (Ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et de diverses dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte), dépassant légèrement le délai dont disposait le Gouvernement pour prendre cette ordonnance, délai qui courrait jusqu'au 8 octobre 2017.

## II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2016

### A. LES MESURES D'APPLICATION POUR LES LOIS PROMULGUÉES AVANT LE DÉBUT DE LA XIV<sup>E</sup> LÉGISLATURE

Depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2017, **15 mesures réglementaires** sont parues **en application des lois promulguées antérieurement**.

**Deux lois** promulguées antérieurement<sup>1</sup> au 1<sup>er</sup> octobre 2016 sont **devenues totalement applicables** suite à la parution de deux mesures d'application. Il s'agit :

- de la loi n° 2015-1702 du 21 décembre 2015 de financement de la sécurité sociale pour 2016 (*une mesure*) ;
- de la loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant (*une mesure*) ;

Ont également été prises **treize mesures pour l'application de quatre autres lois** :

- une mesure pour l'application de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 98 % ;
- une mesure pour l'application de la loi n° 2014-40 du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 99 % ;
- huit mesures pour l'application de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé – ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 89 % ;
- trois mesures pour l'application de la loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels– ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 96 %.

---

<sup>1</sup> En outre, la loi n° 2012-300 du 05/03/2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine est devenue totalement applicable depuis la prise d'un arrêté le 3 mai 2017.



**B. LE BILAN DES LOIS ADOPTÉES EN 2012-2017 ET NON TOTALEMENT APPLICABLES PLUS DE TROIS ANS APRÈS LEUR PROMULGATION**

Le tableau ci-dessous récapitule les 3 lois adoptées en 2012-2017 non totalement applicables plus de trois ans après leur promulgation :

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2014-40 du 20/01/2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites	68	67	99 %
Loi n° 2014-288 du 05/03/2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale	85	83	98 %
Loi n° 2014-1554 du 22/12/2014 de financement de la sécurité sociale pour 2015	79	77	97 %
Total	232	227	98 %

Ces textes ont un taux d'application néanmoins très satisfaisant.

Il faut par ailleurs noter que pour la même période, 15 lois totalisant 244 mesures d'application sont totalement applicables.



---

## DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES

Figurent dans cette partie des **commentaires** de la mise en application des lois adoptées définitivement au cours l'année parlementaire 2016-2017 et de celle des lois promulguées antérieurement, pour lesquelles une ou plusieurs mesures réglementaires sont intervenues cette année.

### I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

#### A. LOI N° 2016-1827 DU 23 DÉCEMBRE 2016 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2017

Au 31 mars 2017, 53 mesures, sur 71 attendues, avaient été prises pour l'application de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2016, soit un taux d'application de 75 %.

##### Recettes

Les textes réglementaires d'application de la partie « recettes » du projet de loi de financement ont été publiés à quelques exceptions.

Parmi les textes réglementaires parus, on peut notamment mentionner le décret n° 2017-1409 du 25 septembre 2017 relatif à l'amélioration des outils de recouvrement en matière de travail dissimulé, pris en application de l'**article 24**, qui définit notamment les mesures conservatoires susceptibles d'être mises en œuvre dans le cadre du recouvrement de créances.

Deux articles ne sont pas encore applicables, les textes d'application étant en voie de validation.

Ainsi, le décret en Conseil d'Etat nécessaire à l'application de l'**article 21**, fixant le cadre juridique des relations entre tiers-déclarants et cotisants, **n'a pas encore été pris**, alors que cette mesure devait entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Il en est de même du décret en Conseil d'Etat nécessaire à l'application de l'**article 23**, faisant évoluer les sanctions applicables aux employeurs en cas d'obstacle à contrôle pour travail dissimulé, notamment pour les moduler en fonction de la nature et de la taille de l'entreprise.

### Assurance maladie

- Plusieurs dispositions sont à ce jour entièrement entrées en application.

En premier lieu, les mesures d'application relatives au fonds national pour la démocratie sanitaire créé par l'**article 70** sont parues, fixant la composition de son comité de pilotage et ses modalités de fonctionnement (décret n° 2017-709 du 2 mai 2017) ainsi que la liste des associations d'utilisateurs du système de santé bénéficiaires des financements pour l'année 2017 (arrêté du 22 décembre 2017). De même, la dotation annuelle des régimes obligatoires de base au fonds pour le financement de l'innovation pharmaceutique, institué par l'**article 94**, a été fixée par un arrêté du 30 mars 2018.

Le décret d'application de l'**article 73**, qui ouvre aux ARS la possibilité de conclure avec les professionnels médicaux des contrats de praticien territorial médical de remplacement (PTMR), est également paru. Conformément aux indications figurant dans les textes annexés au projet de loi, il définit une durée minimale d'activité dans les zones sous-denses (5 000 consultations par an pour une activité à temps plein) ainsi que les conditions d'installation des professionnels dans ces zones à l'issue de leur période de remplacement (régime d'installation immédiate).

Les quatre textes réglementaires nécessaires à la mise en application des différentes dispositions de l'**article 97**, relatif au régime des autorisations temporaires d'utilisation (ATU), ont par ailleurs été publiés.

Les textes réglementaires précisant la composition et le fonctionnement de la commission des matériels lourds d'imagerie médicale, créée par l'**article 99**, ont également été pris (arrêté du 25 août 2018).

- D'autres ne sont encore que partiellement entrées en application.

Parmi les **expérimentations** dans le champ de l'assurance maladie, **deux sur trois seulement sont ainsi devenues applicables** : celle relative à l'administration par les pharmaciens du vaccin contre la grippe prévue par l'**article 66** (décret n° 2017-985 et arrêté du 10 mai 2017 fixant les conditions de rémunération des pharmaciens et identifiant deux régions cibles, Nouvelle-Aquitaine et Auvergne-Rhône Alpes), et celle sur la prise en charge de la souffrance psychique des jeunes prévue par l'**article 68** (décret n° 2017-813, arrêtés du 5 mai 2017, fixant la liste des territoires retenus, et du 19 décembre 2017, portant cahier des charges ; à noter que ces mesures d'application ne concernent pour l'instant que les 11-21 ans et non les enfants de 6 à 10 ans). Pour celle ouverte par l'**article 94** concernant le parcours de soins des personnes souffrant de douleurs chroniques, les textes d'application n'ont **pas encore été pris**, dans l'attente des recommandations de la HAS sur le référentiel de prise en charge. À noter que ces expérimentations auront vocation à s'inscrire dans le cadre général ouvert par l'article 51 de la LFSS pour 2018.

---

L'**article 60**, qui aménage le régime de prise en charge dérogatoire des soins pour les victimes d'actes terroristes, n'est **pas davantage entièrement applicable**. Un décret du 10 mai 2017 est venu préciser les conditions dans lesquelles les sommes correspondant à la part des soins pris en charge par les organismes complémentaires sont récupérées par la Cnam. En revanche, **le décret en Conseil d'État encadrant le recueil et de transmission des données personnelles des victimes n'est pas encore paru**.

L'**article 79**, qui porte plusieurs séries de mesures aussi diverses que techniques quant au financement de certaines activités spécifiques des établissements de santé, n'est **pas entièrement applicable**. Si les dispositions relatives au financement des soins critiques et à la mise en place de consultations longues, pluridisciplinaires ou pluriprofessionnelles ont reçu leurs textes d'application, ce n'est pas le cas de celles prévoyant un régime spécifique pour l'hospitalisation à domicile (HAD) dans le cadre des contrôles de tarification à l'activité (T2A).

- Une troisième série de dispositions, enfin, n'ont pas reçu leurs textes ou documents d'application.

Les décrets nécessaires à l'application de l'**article 62** (continuité des droits à la prise en charge en cas de changement de situation professionnelle) ne sont **pas parus** mais sont, d'après les indications transmises, en voie de finalisation, divers ajustements ayant été apportés à l'article du code de la sécurité sociale concerné (l'article L. 160-18) par l'article 24 de la LFSS pour 2018.

De même, certains pans de l'**article 64** portant divers ajustements sur la mise en place de la protection universelle maladie (Puma) ne sont pas encore applicables, quand d'autres le sont devenus avec la publication du décret n° 2017-240 du 24 février 2017 : c'est ainsi le cas des conditions pour bénéficier du régime local d'assurance maladie d'Alsace-Moselle, en cours de discussion avec ce régime et la Cnam.

Les dispositions de l'**article 75** relatives à la mise en œuvre d'un dispositif de prévention bucco-dentaire à destination des enfants et des jeunes doivent être mises en application ou par la convention dentaire, ou, à défaut, par arrêté interministériel. Les négociations étant toujours en cours entre l'assurance maladie et les chirurgiens-dentistes, ces dispositions complémentaires sont **toujours en attente**.

Sont également en attente de publication les textes d'application de l'**article 80**, prévoyant que les transports inter-établissements sont pris en charge par l'établissement de santé prescripteur et non plus par l'assurance maladie. L'entrée en vigueur de cette mesure, initialement prévue le 1<sup>er</sup> mars 2018, a été repoussée au 1<sup>er</sup> octobre 2018 par l'article 67 de la LFSS pour 2018, les conditions pour une application sereine de cette réforme n'étant alors pas réunies, en l'absence notamment de consensus autour du chiffrage financier.

En outre, n'ont pas été publiées les mesures réglementaires précisant les modalités de mise en œuvre de l'**article 81**, sur le cadre juridique et financier des greffes innovantes, c'est-à-dire des greffes exceptionnelles d'organes ou de tissus ou des greffes composites exceptionnelles de tissus vascularisés. Ce décret devait notamment fixer la composition et le fonctionnement du comité national chargé de se prononcer par un avis conforme sur les autorisations des établissements de santé à pratiquer ces greffes et un arrêté devait en préciser les conditions de prise en charge financière, sur la base d'un forfait.

Ne sont pas encore parus, enfin, tous les textes réglementaires prévus par l'**article 98** relatif au conventionnement entre les fabricants de médicaments et le comité économique des produits de santé (CEPS).

Sur le volet médico-social, l'**article 89** dispose quant à lui que « toute autorisation est réputée caduque si l'établissement ou le service [social ou médico-social] n'est pas ouvert au public dans un délai et selon des conditions fixées par décret ». Un décret du 28 novembre 2017 fixe ce délai à **quatre ans**, avec une possibilité de prorogation pouvant aller jusqu'à trois ans. Ce dispositif, probablement en réaction aux retards pris dans la livraison des places prévue par les grands plans nationaux, tend à rendre l'ouverture de places d'établissements médico-sociaux plus effective en l'enfermant dans des délais plus définis et plus contraints. Par ailleurs, une disposition de l'article 89 prévoyant la **modulation du tarif versé aux établissements accueillant des personnes handicapées en fonction d'objectifs d'activité** n'a toujours pas fait l'objet d'application.

### Famille

L'article 41 de la LFSS pour 2017 a prévu notamment la possibilité pour le directeur de la caisse d'allocation familiale ou de la caisse de mutualité sociale agricole de donner une force exécutoire à l'accord amiable par lequel des parents mettant fin à un pacte civil de solidarité ou à une vie en concubinage fixent le montant de la pension alimentaire que l'un devra verser à l'autre. Les modalités d'application de cet article, notamment le montant minimal de la pension, doivent être fixées par voie réglementaire. S'il ressort des informations communiquées à votre commission qu'un décret est en préparation, celui-ci n'avait, au 9 avril 2018, pas été transmis à la Caisse nationale d'allocations familiales (Cnaf), dont la consultation est obligatoire.

L'article 42 de la même LFSS a modifié les conditions de déclaration des salariés du particulier employeur lorsque l'employeur a recours aux dispositifs simplifiés que sont le centre national Pajemploi et le centre national du chèque emploi service.

Cet article nécessite deux mesures réglementaires d'application. D'une part, un décret prévu à l'article L. 133-5-8 du CSS doit préciser la date limite de déclaration des rémunérations dues au titre du mois en cours.

---

D'autre part, l'article 42 de la LFSS a mis en place un système d'intermédiation par Pajemploi ou par le CNCESU pour le versement de la rémunération du salarié. Conformément à l'article L. 133-5-12 du CSS, un décret doit préciser les délais dans lesquels la rémunération doit être versée au salarié.

Ces mesures règlementaires n'ont pas été prises.

### **Vieillesse**

L'article 44 de la LFSS pour 2017 a étendu le dispositif de retraite progressive, institué à l'article L. 351-15 du code de la sécurité sociale, aux salariés à employeurs multiples exerçant plusieurs activités à temps partiel.

L'application de la retraite progressive à cette catégorie de travailleurs impliquait que le pouvoir réglementaire détermine le taux de retraite progressive servie<sup>1</sup> en cas d'employeur multiples.

Le décret du 30 novembre 2017<sup>2</sup> modifie donc l'article R. 351-40 du code de la sécurité sociale qui précise les modalités de calcul de la retraite progressive. Il prévoit que pour les assurés salariés de plusieurs employeurs, l'appréciation de l'exercice des activités à temps partiel est déterminée par l'addition des rapports entre le nombre d'heures de travail et la durée légale de travail à temps complet applicable à chacun des emplois.

La quotité globale de travail à temps partiel, exprimée en pourcentage et arrondie à l'unité la plus proche, est définie comme la somme des quotités de travail à temps partiel par rapport à la durée du travail à temps complet applicable de chacun des emplois. A l'instar des salariés à employeur unique, la quotité de travail ne peut être inférieure à 40 % et supérieure à 80 %, la fraction de pension servie étant égale à la différence entre 100 % et cette quotité de travail.

Pour les assistants maternels, l'exercice d'une activité à temps partiel est apprécié à partir du nombre moyen d'heures d'accueil par contrat de travail. Lorsque l'assuré exerce une activité d'assistant maternel et une autre activité salariée, l'activité d'assistant maternel est considérée comme exercée auprès d'un seul employeur.

L'article 45 de la LFSS pour 2017 portait plusieurs ajustements de la **retraite anticipée des travailleurs handicapés (RATH)**, permettant notamment aux assurés handicapés atteints d'une incapacité permanente (IP) de plus de 50 % mais n'ayant pas fait reconnaître leur incapacité durant leur durée de cotisation par la commission des droits et de l'autonomie des

---

<sup>1</sup> Pour un salarié à employeur unique, la durée du travail en temps partiel dans le cadre d'une retraite progressive ne peut être supérieure à 80 %, ni inférieure à 40 % de la durée légale de travail hebdomadaire.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-1645 du 30 novembre 2017 relatif au droit à la retraite progressive des salariés ayant plusieurs employeurs.

personnes handicapées (CDAPH), de faire tout de même valoir leurs droits à la retraite anticipée.

Cette possibilité n'est ouverte aux assurés qu'à deux conditions cumulatives. Leur **incapacité permanente (IP) doit atteindre 80 % au moment de leur demande** et le défaut de la preuve de leur IP ne doit manquer que sur une *fraction* de leur durée de cotisation.

Un amendement de votre commission a, de plus, permis que la **reconnaissance de la qualité de travailleur handicapé (RQTH)** soit à nouveau prise en compte au même titre que l'incapacité permanente dans l'appréciation des droits à la RATH.

Un décret du 10 mai 2017<sup>1</sup> précise les modalités du dispositif de l'article 45, en détaillant la composition de la commission spéciale placée auprès de la Cnav et chargée de l'examen des demandes particulières d'assurés dont l'incapacité permanente n'a pas été reconnue par la CDAPH. Il précise par ailleurs que **la fraction de la durée de cotisation travaillée sans RQTH ou sans reconnaissance d'une IP supérieure à 50 % ne peut excéder 30 %**.

Enfin, s'agissant des dispositions de la LFSS pour 2017 concernant l'assurance vieillesse, un décret du 10 mai 2017<sup>2</sup> permet l'application de l'article 53 de cette loi. Ce dernier autorise les assurés du régime général **titulaires d'une pension d'invalidité**, et qui sont sans activité professionnelle à l'âge légal de départ à la retraite mais en recherche d'emploi, de continuer à bénéficier de leur pension d'invalidité pendant un délai supplémentaire afin de leur permettre de poursuivre leur recherche. En retrouvant un emploi, les bénéficiaires de la pension d'invalidité peuvent ainsi continuer à la cumuler avec leurs revenus professionnels et ainsi se constituer des droits à la retraite plus importants.

Le décret précise que ce dispositif pourra **s'appliquer à tout titulaire d'une pension d'invalidité qui était en emploi six mois avant l'âge minimum légal**. Le **maintien de la pension d'invalidité**, si son bénéficiaire ne reprend pas une activité professionnelle, **est assuré jusqu'à six mois passés l'âge minimum légal**. Au-delà, la pension d'invalidité est automatiquement substituée à la pension de retraite.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-999 du 10 mai 2017 relatif aux droits à retraite des personnes handicapées.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-998 du 10 mai 2017 relatif à la conversion en pension de vieillesse de la pension d'invalidité des assurés en recherche d'emploi à l'âge légal de départ à la retraite.



---

***B. LOI N° 2017-220 DU 23 FÉVRIER 2017 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2016-966 DU 15 JUILLET 2016 PORTANT SIMPLIFICATION DE PROCÉDURES MISES EN ŒUVRE PAR L'AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ DU MÉDICAMENT ET DES PRODUITS DE SANTÉ ET COMPORTANT DIVERSES DISPOSITIONS RELATIVES AUX PRODUITS DE SANTÉ***

La loi n° 2017 220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification des procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé demeure partiellement applicable, faute de mesure réglementaire d'application de son article 2. Celui-ci impose à titre expérimental pour trois ans, aux grossistes répartiteurs de déclarer, auprès d'un tiers de confiance, leurs volumes d'exportations de médicaments.

Au cours de l'examen de ce texte, votre commission des affaires sociales avait relevé que ces exportations, qui sont légales et protégées par le droit de la concurrence, sont parfois rendues responsables de ruptures d'approvisionnement sur le territoire national. Votre commission avait toutefois également rappelé que les grossistes-répartiteurs étaient déjà soumis à des obligations de service public en matière d'approvisionnement des officines, des dispositions spécifiques pour écarter ce risque de rupture ayant été adoptées dans le cadre de la loi n° 2016 41 de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016.

Votre commission avait estimé que l'article 2, qui a certes pour ambition de renforcer la transparence sur cette question, pose la difficile question du choix du tiers de confiance ; elle avait à cet égard exprimé une certaine perplexité sur la possibilité d'appliquer réellement cette disposition. Le ministère concerné n'a pour le moment pas apporté d'éléments susceptibles d'éclairer la représentation nationale sur ce point.

## **II. ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES**

***A. LOI N° 2012-300 DU 5 MARS 2012 RELATIVE AUX RECHERCHES IMPLIQUANT LA PERSONNE HUMAINE***

Les mesures d'application les plus attendues de la loi n° 2012-300 du 5 mars 2012 relative aux recherches impliquant la personne humaine, dite loi « Jardé », ont paru au cours de l'année 2016, à l'issue d'une longue période de gestation.

Cette loi est enfin devenue pleinement applicable l'année dernière, avec la parution d'un arrêté en date du 3 mai 2017 qui délimite, en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi, le champ des recherches non interventionnelles portant sur des produits cosmétiques ou alimentaires pour lesquelles les articles L. 1121-4 et L. 1121-15, c'est-à-dire notamment l'autorisation de l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM), ne s'appliquent pas. Il s'agit des recherches « *qui ne comportent que des entretiens ou des questionnaires se limitant à interroger les personnes sur leur ressenti en ce qui concerne l'efficacité ou la tolérance des produits étudiés* »<sup>1</sup>.

### **B. LOI N° 2014-40 DU 20 JANVIER 2014 GARANTISSANT L'AVENIR ET LA JUSTICE DU SYSTÈME DE RETRAITES**

La publication du décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 relatif au répertoire de gestion des carrières unique (RGCU)<sup>2</sup>, pris en application de l'article 9 de la loi du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites, confirme la volonté du Gouvernement de concrétiser ce projet informatique essentiel pour l'avenir du système de retraite.

Le RGCU est le futur outil de gestion des carrières de l'ensemble des régimes de retraites obligatoires de base et complémentaire. Comme l'a expliqué un rapport récent de la Mecss du Sénat<sup>3</sup>, ce projet institué en 2010 a subi de multiples retards avant d'être relancé en 2016.

Le décret du 1<sup>er</sup> mars 2018 précise le cadre juridique du RGCU en complétant la section 6 du chapitre 1<sup>er</sup> du titre 6 du livre Ier du code de la sécurité sociale. Alors que l'article L. 161-17-1-2 du code de la sécurité sociale précise simplement que les régimes de retraite de base et complémentaires légalement obligatoires et les services de l'État chargés de la liquidation des pensions doivent transmettre l'ensemble des informations concernant la carrière de leurs assurés dans le RGCU, le nouvel article R. 161-69-8 en définit précisément les finalités.

Ce répertoire permettra d'une part, d'informer les assurés sur leur situation en matière de retraite, d'estimer les montants de leurs pensions futures et de mettre en œuvre leurs droits. Cette disposition implique que le système d'information du droit à l'information retraite, mis en place par le groupement d'intérêt public *Union retraite*, devra être directement « branché » sur le RGCU.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 3 mai 2017 fixant la liste des recherches mentionnées à l'article L. 1121-16-2 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-154 du 1<sup>er</sup> mars 2018 relatif au répertoire de gestion des carrières unique.

<sup>3</sup> L'interrégimes en matière de retraite : le succès du droit à l'information ne suffit pas, rapport n° 667 fait au nom de la Mecss du Sénat, Anne Emery-Dumas et Gérard Roche, juillet 2017, pp. 56-60

---

Pour les régimes de retraites, le répertoire permettra de mettre en commun les données relatives à la carrière de chaque assuré afin d'en assurer la complétude et la cohérence, de simplifier la détermination et le contrôle des droits, de mettre à disposition de tous les régimes de retraite les données relatives à la carrière nécessaires à la liquidation de la retraite (prise en compte des trimestres validés en particulier) et à la production de statistiques.

Le décret précise également que les services de l'État placés sous l'autorité des ministres chargés de la sécurité sociale, de l'agriculture, du budget et de la fonction publique auront également accès au RGCU pour contribuer au pilotage du système de retraite en leur permettant de réaliser des projections et des statistiques.

L'article R. 161-69-9 nouveau précise la nature des données transmises dans le répertoire qu'il s'agisse des données communes d'identification (NIR, nom, sexe...), des données d'affiliation et de rattachement aux régimes de retraite ainsi que les données relatives à la carrière de l'assuré (éléments de rémunération, assiettes de cotisations, revenus de remplacement...). Les données relatives au nombre d'enfants seront également transmises dans le répertoire.

Le décret précise que le répertoire sera alimenté par le système national de gestion des identifiants, pour les données communes d'identification, et par la déclaration sociale nominative pour les données sociales.

Les nouveaux articles R. 161-69-10 à R. 161-69-13 encadrent l'accès individuel, au répertoire, des agents des organismes destinataires des données et assurent sa compatibilité avec le droit à l'informatique et aux libertés.

L'article R. 161-69-14 prévoit que les régimes de retraite légalement obligatoires et les services de l'État en charge des pensions concluent avec le gestionnaire du RGCU désigné dans la loi, la Caisse nationale d'assurance vieillesse, une convention qui précise en particulier la fréquence des contributions de chacun des régimes devant être au moins annuelle.

Enfin, un arrêté ministériel, prévu à l'article R. 161-69-15 précisera de façon exhaustive les régimes concernés par l'alimentation du répertoire, l'ensemble des données qui y seront transmises et les modalités d'alimentation du RGCU.

L'article 2 du décret organise le basculement du stock de données de chaque régime dans le RGCU. Il doit intervenir au plus tard le 31 décembre 2019 pour les régimes gérés par la Cnav (régime général et régime de retraite des indépendants) et la Mutualité sociale agricole ainsi que pour la Caisse d'assurance vieillesse, invalidité et maladie des cultes (Cavimac) et la Caisse de retraite et de prévoyance des clercs et employés de notaires (CRPCEN). Pour tous les autres régimes, l'intégration du RGCU devra être effective au plus tard le 31 décembre 2022.

Lors des auditions pour le rapport sur le bilan de l'interrégimes en matière de retraite, il avait été indiqué aux rapporteurs de la Mecss qu'un calendrier de bascule par vague de régimes avait été établi entre 2019 et 2022. Il importait toutefois aux porteurs du projet (Cnav, direction de la sécurité sociale et GIP *Union retraite*) que la date de bascule effective des principaux régimes de retraite et de régimes de taille plus modeste intervienne dans le courant de l'année 2019, ce qui apparaissait comme un marqueur fort pour la réussite du projet.

**S'agissant de la loi de 2010, le taux d'application atteint donc 98 % au 31 mars 2018. Votre rapporteur regrette toutefois que sur les 19 rapports demandés au Gouvernement dans cette loi, seuls 4 ont été à ce jour déposés.**

Le même constat peut être formulé, dans une proportion toutefois moindre, pour la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraite s'agissant des rapports.

**Sur les 9 rapports prévus, seuls 3 ont été transmis.** Le Gouvernement avait annoncé, pour le rapport d'application des lois du Sénat de l'an dernier, la publication du rapport, prévue à l'article 45 de la loi du 20 janvier 2014, détaillant les conditions d'application des conventions internationales bilatérales existant en matière de retraite et évaluant les conséquences de leur mise en œuvre pour les Français ayants droit de systèmes étrangers dès lors qu'ils ne résident plus dans l'État concerné. Il n'en a rien été cette année encore.

**Le taux d'application de la loi du 20 janvier 2014 atteint toutefois 100 % au 31 mars 2018, les deux derniers textes réglementaires manquant qui avaient été recensés l'année dernière ayant été publiés.**

Il s'agit d'une part, du décret du 29 décembre 2017<sup>1</sup>, pris en application de l'article 48 de la loi de 2014, qui approuve le règlement d'action sociale de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales (CnavPL). Ce règlement, annexé au décret, harmonise les règles de gestion entre les dix sections composant cette caisse<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1865 du 29 décembre 2017 approuvant le règlement d'action sociale de la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

<sup>2</sup> La Caisse autonome de retraite des chirurgiens-dentistes et sages-femmes (CARCDSF), la Caisse autonome de retraite des médecins de France (CARME), la Caisse autonome de retraite et de prévoyance des infirmiers, masseurs-kinésithérapeutes et ostéopathes (CARPIMKO), la Caisse de retraite et de prévoyance des vétérinaires (CARPV), la Caisse d'allocation vieillesse des agents généraux et des mandataires non-salariés de l'assurance et de la capitalisation (CAVAMAC), la Caisse d'assurance vieillesse des experts-comptables et des commissaires aux comptes (CAVEC), la Caisse d'assurance vieillesse des officiers ministériels, des officiers publics et des compagnies judiciaires (CAVOM), la Caisse d'assurance vieillesse des pharmaciens (CAVP), la Caisse de retraite des notaires (CRN) et la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse des professions libérales (CIPAV).

On rappellera à cette occasion que la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018, en limitant à moins d'une vingtaine le nombre de professions libérales non réglementées autorisées à être affiliées à la Cipav contre plus de 300 auparavant, va profondément modifier l'équilibre de cette section de la CnavPL en lui faisant perdre à terme plus de 80 % de ses cotisants.

D'autre part, l'arrêté du 6 février 2018, pris en application de l'article 51, approuve la convention relative aux transferts financiers entre l'Arrco, l'Agirc et l'institution de retraite complémentaire des agents non titulaires de l'État et des collectivités publiques (Ircantec). L'article 51 créé en effet l'article L. 921-2-1 du code de la sécurité sociale qui prévoit l'affiliation obligatoire des agents contractuels de droit public à l'Ircantec, nécessitant le règlement d'une compensation financière aux fédérations de retraite complémentaire. La convention a été signée le 20 décembre 2017.

#### ***C. LOI N° 2014-288 DU 5 MARS 2014 RELATIVE À LA FORMATION PROFESSIONNELLE, À L'EMPLOI ET À LA DÉMOCRATIE SOCIALE***

Cette loi a profondément réformé le **financement** et le **fonctionnement** du système français de **formation professionnelle**, elle a achevé la **décentralisation** aux régions de la compétence en matière d'**apprentissage** et elle a modernisé les règles de la **démocratie sociale** en définissant les critères de la représentativité patronale et en créant un fonds pour le financement des partenaires sociaux.

Si la quasi-totalité des mesures d'application de cette loi ont été prises, quelques dispositions législatives demeurent ineffectives faute de textes réglementaires, tandis que plusieurs rapports demandés au Gouvernement n'ont toujours pas été communiqués au Parlement.

A l'**article 10**, un texte réglementaire devait préciser les conditions et les délais dans lesquels un employeur devait verser à un **organisme collecteur agréé** les sommes non dépensées en faveur du **compte personnel de formation** (CPF) qui étaient prévues par accord d'entreprise. Le prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, qui reformera en profondeur le CPF et le rôle des organismes collecteurs, devrait modifier cette disposition qui est incompatible avec les objectifs du Gouvernement.

A l'**article 17**, le ministre chargé de la formation professionnelle n'a toujours pas pris l'arrêté validant la **méthode de calcul** élaborée par le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, visant à déterminer les **coûts de formation des apprentis** en fonction du niveau de diplôme préparé. Le futur projet de loi précité devrait toutefois confier aux branches professionnelles le soin de déterminer le coût des enseignements dans les centres de formation des apprentis (CFA).

A l'**article 31**, à défaut d'accord entre les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel, ou faute d'agrément du ministère concerné, un décret devait fixer la liste des **organismes** à vocation nationale dont le champ d'intervention dépasse le cadre d'une ou de plusieurs branches professionnelles qui sont autorisés à **verser volontairement** une contribution au **fonds pour le financement des partenaires sociaux**. Or ce décret n'a toujours pas été pris. Interrogé par votre commission, le Gouvernement a indiqué que cette disposition visait à « *anticiper une évolution du cadre du fonds paritaire* », qui ne pourra avoir lieu qu'à l'issue d'un examen associant toutes les parties prenantes.

A l'**article 34**, le ministre chargé de la formation professionnelle n'a toujours pas pris l'arrêté définissant le cahier des charges des organismes ou instances qui élaborent des **certificats de qualification professionnelle** et qui demandent leurs enregistrements dans le **répertoire national des certifications professionnelles** (RNCP).

Selon le Gouvernement, les règles de la certification professionnelle feront l'objet d'une profonde réforme dans le cadre du prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, à la suite des travaux de la mission composée de membres de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche (IGAENR) lancée en juillet 2015. Le Gouvernement envisage notamment de supprimer la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP) et de confier ces missions à un nouvel établissement public, France compétences, tout en renforçant le rôle des branches lors de la création et de la révision des diplômes et titres professionnels.

Plusieurs **rapports** prévus dans la présente loi n'ont pas été communiqués par le Gouvernement au Parlement. Ils portaient sur :

- les conditions de mise en œuvre du **droit à la formation initiale différée** (article 1<sup>er</sup>) ;
- l'opportunité de mettre en place une mesure permettant de garantir une **couverture sociale**, dans le cadre du stage de formation professionnelle, aux **stagiaires** dont les cotisations de sécurité sociale ne sont pas prises en charge (article 9) ;
- la formation professionnelle en **outre-mer** (article 12) ;
- les conditions de mise en œuvre du développement professionnel continu des **professionnels de santé** (article 26) ;
- l'**application des nouvelles règles de la formation professionnelle** prévues par la présente loi, qui remplace « l'obligation de dépenser » par celle de former les salariés (article 27).

---

**D. LOI N° 2015-994 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE AU DIALOGUE SOCIAL ET À L'EMPLOI**

Cette loi, désormais applicable dans sa quasi-totalité, poursuivait quatre objectifs principaux :

- **réformer les relations collectives** de travail, aux niveaux interprofessionnel, des branches et des entreprises ;
- rationaliser la **négociation obligatoire** en entreprise ;
- simplifier le fonctionnement des **institutions représentatives du personnel** (IRP) ;
- encourager le maintien en activité des salariés avec la création de la **prime d'activité**, qui s'est substituée au RSA activité et à la prime pour l'emploi.

Le Gouvernement n'a pas pris le décret en Conseil d'Etat prévu à l'**article 21** pour fixer les modalités de **renouvellement, de révision et de dénonciation des accords d'entreprise** ou d'établissement conclus dans les entreprises dépourvues de délégué syndical. Toutefois, ce décret a perdu son utilité car ce sujet a été profondément remanié par l'article 8 de l'ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective, puis complété par la loi du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social.

A l'**article 23**, en raison de l'absence d'accord entre organisations patronales avant la date-butoir du 15 novembre 2015 pour modifier les règles de **répartition des crédits et de gouvernance du fonds paritaire de financement des partenaires sociaux** les concernant, le Gouvernement disposait d'une habilitation à légiférer par **ordonnance** sur ce sujet avant le 18 août 2016. Cette habilitation n'a toutefois pas été utilisée et est devenue caduque du fait des dispositions de l'article 35 de la loi « Travail »<sup>1</sup> qui a notamment pris en compte le nombre de salariés des entreprises adhérentes à une organisation patronale représentative pour modifier les règles d'affectation des crédits du fonds paritaire précité à ces organisations.

L'**article 24**, issu d'un amendement adopté au **Sénat** et présenté par **trois groupes politiques**, de la majorité comme de l'opposition<sup>2</sup>, prévoyait un **aménagement des règles de représentativité syndicale de droit commun au profit des agents de direction des organismes de protection sociale** comme la mutualité sociale agricole (MSA) et le régime social des indépendants (RSI).

---

<sup>1</sup> Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

<sup>2</sup> Le groupe Les Républicains, le groupe socialiste et républicain, le groupe du Rassemblement démocratique et social européen.

En effet, ces agents ne peuvent pas voter aux élections des représentants du personnel en raison de leur fonction hiérarchique, et ne disposent donc pas de représentants pour négocier la convention collective spéciale qui leur est applicable. C'est pourquoi la loi instituait une mesure de l'audience des représentants des agents de direction appréciée au regard des suffrages exprimés lors de l'élection des membres représentant ce personnel aux **commissions paritaires nationales**. Interrogé par votre rapporteur, **le Gouvernement indique qu'il n'a pas édicté le décret d'application dans la mesure où les partenaires sociaux n'ont toujours pas mis en place ces commissions.**

L'article 36, introduit à l'Assemblée nationale au stade de la commission en première lecture, visait à conférer une compétence exclusive à un **organisme collecteur paritaire agréé au niveau national**, par dérogation aux règles de droit commun, pour percevoir les contributions au financement de la formation professionnelle des entreprises appartenant à des secteurs employant des intermittents du spectacle, des artistes-auteurs et des pigistes, y compris dans les **départements d'outre-mer, à Saint Barthélemy et à Saint-Martin**. Or, le ministère du travail n'a toujours pas pris le décret fixant la liste des secteurs concernés par cette dérogation. L'article 7 de l'ordonnance n° 2017-1491 du 25 octobre 2017 portant extension et adaptation de la partie législative du code du travail, et de diverses dispositions relatives au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle à Mayotte, a modifié à la marge l'article L. 6523-1 du code du travail, en remplaçant l'expression « départements d'outre-mer » par la référence à la Guadeloupe, à la Guyane, à la Martinique, à Mayotte et à La Réunion, sans toutefois désigner l'OPCA compétent au niveau national. Toutefois, il convient de rappeler que le prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel devrait confier à l'Urssaf et non plus à ces organismes la collecte de la taxe d'apprentissage et des contributions des entreprises à la formation.

Enfin, le Gouvernement n'a toujours pas remis au Parlement les **rapports** portant sur :

- l'intégration des **affections psychiques** dans le tableau des maladies professionnelles ou l'abaissement du seuil d'incapacité permanente partielle pour ces affections (article 33).
- la mise en œuvre de la **prime d'activité** (article 61) ;
- les **ressources du foyer** prises en compte pour calculer cette prime (article 62).

Le **rapport** sur les modalités de la mise en œuvre de la concertation des partenaires sociaux sur le **compte personnel d'activité**, prévu à l'article 38, n'a pas été rendu au Parlement et est devenu **caduc**, car les



articles 39 à 54 de la loi « Travail » du 8 août 2016 ont traité ce sujet et ont permis l'adoption du décret du 12 octobre 2016<sup>1</sup>.

En application de l'**article 56** de la loi présente loi, le Gouvernement devra présenter un **rapport** au Parlement avant le 30 juin 2018 sur les conditions d'application du « **CDI intérimaire** » et sur son éventuelle pérennisation, après concertation avec les partenaires sociaux représentatifs et après avis de la Commission nationale de la négociation collective.

#### ***E. LOI N° 2015-1702 DU 21 DÉCEMBRE 2015 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2016***

- **Recettes**

L'**article 30**, relatif à la suppression du régime spécial d'assurance maladie du grand port maritime de Bordeaux, est devenu pleinement applicable avec la publication d'un décret en Conseil d'État déterminant les modalités de mise en œuvre de l'intégration au régime général (décret n° 2017-1644 du 30 novembre 2017), notamment les adaptations nécessaires des règles relatives aux droits à prestations. Le décret n° 2017-997 du 10 mai 2017 avait fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2018 la date de cette intégration.

- **Assurance maladie**

Aucun nouveau texte réglementaire n'est à signaler depuis la publication du précédent rapport d'application de cette loi.

#### ***F. LOI N° 2015-1776 DU 28 DÉCEMBRE 2015 RELATIVE À L'ADAPTATION DE LA SOCIÉTÉ AU VIEILLISSEMENT***

Plusieurs articles de la loi portant adaptation de la société au vieillissement (ASV) ont fait l'objet de mesures d'application, portant **le taux d'effectivité des mesures réglementaires prévues par cette loi à 99 %**.

##### **1. Les mesures prises depuis le 31 mars 2017**

- Un **décret du 14 avril 2017**<sup>2</sup> précise les contours de la formation des accueillants familiaux. L'accueillant familial, aux termes de l'article L. 441-1 du code de l'action sociale et des familles (CASF), est une personne qui héberge et prend en charge à son domicile, à titre onéreux, une personne âgée ou handicapée ne faisant pas partie de son cercle familial. La loi ASV prévoyait, en ses articles 56 et 96, une refonte du statut de l'accueillant familial, dans le but d'en renforcer l'attractivité pour les postulants et d'assurer la sécurité des personnes accueillies.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1367 du 12 octobre 2016 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-552 du 14 avril 2017 relatif à la formation des accueillants familiaux.

Un premier décret<sup>1</sup> a redéfini les modalités d'attribution de l'agrément. Le décret du 14 avril 2017 détaille le contenu des formations obligatoires que les accueillants nouvellement agréés depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017 s'engagent à suivre : il s'agit d'une **initiation aux gestes de secourisme**, d'une **formation initiale** d'au moins 54 heures et obligatoirement accomplie dans un délai n'excédant pas 24 mois après l'attribution de l'agrément, enfin d'une **formation continue** au moins égale à 12 heures tous les 5 ans.

Le contenu des programmes de formation est à la discrétion du conseil départemental, tenu d'en déléguer l'exécution à un organisme de formation. Par ailleurs, aux termes de l'article 96 de la loi ASV, les personnes disposant de l'agrément d'accueillant familial à la date de publication de la loi se voient appliquer un **régime spécifique en termes de formation** : ils sont dispensés de formation initiale mais l'initiation aux gestes de secourisme et la formation continue restent obligatoires.

À cet égard, un risque de conflit entre les termes de la loi et ceux du décret peut être identifié. Alors que la loi prévoit l'application de ce régime spécifique de formation pour les accueillants agréés avant le 28 décembre 2015 – date de la publication de la loi ASV – le décret prévoit que le régime spécifique s'étend aux accueillants agréés avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

- Un **décret du 2 mai 2017**<sup>2</sup> traduit la disposition de l'article 47 de la loi ASV prévoyant que les services d'aide et d'accompagnement à domicile (Saad) respectent un cahier des charges national. L'article L. 312-8 du CASF et les dispositions réglementaires applicatives prévoyaient que le respect de ce cahier des charges est régulièrement contrôlé à la faveur d'**une évaluation interne annuelle** et de **deux évaluations externes** intervenant entre l'attribution de l'autorisation et le renouvellement de celle-ci.

Le décret du 2 mai 2017 porte pour les Saad plusieurs aménagements des délais obligatoires de ces évaluations, en raison du passage du régime double de l'agrément et de l'autorisation au régime unique de l'autorisation posé par la loi ASV.

Il prévoit surtout **la fin de l'obligation annuelle de présentation des résultats de l'évaluation interne**, à des fins d'allègement des contraintes administratives pesant sur les services. En effet, la disposition de l'annexe 3-0 du CASF prévoyant que « le gestionnaire procède au moins une fois par an à des contrôles internes » est modifiée, au profit de l'article D. 312-204 qui dispose que les services auront à présenter les résultats « d'au moins une évaluation interne au plus tard trois ans avant la date du renouvellement de leur autorisation ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2016-1785 du 19 décembre 2016 relatif à l'agrément des accueillants familiaux.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-705 du 2 mai 2017 relatif aux évaluations des activités et de la qualité des services d'aide et d'accompagnement à domicile relevant du 6°, 7° ou 16° du I de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles.

• Un **décret du 3 mai 2017**<sup>1</sup> comporte une disposition d'application de l'article 20 de la loi ASV, relatif à la commission d'attribution des logements locatifs dans les organismes d'habitations à loyer modéré. En effet, l'article L. 441-2 du code de la construction et l'habitation (CCH) prévoit que la commission attribue ces logements locatifs en fonction de critères strictement économiques, tels le patrimoine, la composition du ménage, le niveau de ressources ou l'éloignement du lieu de travail du candidat. **Une dérogation est posée à ce mode de sélection pour « des personnes en perte d'autonomie liée à l'âge ou au handicap »**, qui peuvent se voir attribuer ces logements par priorité au moyen d'une autorisation spécifique.

La construction, l'acquisition et l'amélioration de ces logements locatifs peuvent **bénéficier de subventions ou de prêts**. L'article R. 331-6 du CCH modifié par le décret du 3 mai 2017 prévoit que, lorsque ces logements bénéficiaires sont des logements accueillant des personnes en perte d'autonomie visés par l'article L. 441-2 du CCH, l'autorisation spécifique de la commission d'attribution doit être intégrée au dossier de demande, augmenté d'un grand nombre de pièces supplémentaires listées dans un arrêté<sup>2</sup>.

• Un **décret du 9 mai 2017**<sup>3</sup> précise les dispositions de la loi ASV établissant **deux systèmes d'informations distincts** censés accompagner la fluidité des parcours de vie des personnes handicapées et des personnes âgées : le système d'information des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH) et le système national d'information mis en œuvre par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA).

Les nouveaux articles R. 247-1 à R. 247-12 du CASF enrichissent le « système de gestion et d'information des MDPH » en introduisant quatre innovations principales :

- **l'intégration des « attentes et des besoins des personnes »** dans les données à caractère personnel consolidées par les MDPH ; cette innovation répond à l'instauration, par la loi de modernisation de notre système de santé, du **plan d'accompagnement global**, censé figurer un nouvel outil des MDPH à partir duquel la prise en charge doit être repensée ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-760 du 3 mai 2017 pris pour application de l'article 20 de la loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement et portant diverses dispositions relatives aux modalités d'instruction des demandes de décision favorable pour le financement de logements sociaux.

<sup>2</sup> Arrêté du 5 mai 2017 relatif à diverses dispositions concernant l'attribution de prêts et de subventions pour la construction, l'acquisition, l'acquisition-amélioration et la réhabilitation d'immeubles en vue d'y aménager avec l'aide de l'État des logements ou des logements-foyers à usage locatif.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-879 du 9 mai 2017 modifiant les dispositions concernant le système d'information des maisons départementales des personnes handicapées et le système national d'information statistique mis en œuvre par la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie.

- un meilleur rapprochement des données départementales et nationales en ouvrant l'utilisation du numéro d'inscription au répertoire (Nir) aux MDPH et en permettant la transmission des données qu'elles traitent à la CNSA ;

- la possibilité d'un **téléservice** permettant aux usagers de faire leurs demandes et d'en assurer le suivi ;

- la **pleine prise en compte des aidants**.

Par ailleurs, les articles R. 146-38 à 146-44 du CASF apportent plusieurs précisions relatives au système national d'information statistique de la CNSA, qui compile les informations collectées par les systèmes départementaux. Trois modifications essentielles sont apportées :

- les données faisant l'objet d'une consolidation nationale intègrent ainsi une **dimension qualitative** jusqu'alors insuffisamment prise en compte. En effet, le décret du 9 mai 2017 y introduit la dimension **des attentes et des besoins**, les attentes étant pour l'heure « désignées par référence aux classifications reconnues en matière de maladies et de handicaps » ainsi que les « **suites réservées** aux orientations prononcées » par les CDAPH ;

- le système national d'information a également vocation à connaître des moyens humains et financiers des MDPH à des fins de meilleure allocation de ces derniers ;

- enfin, le décret du 9 mai 2017 renforce les mesures de protection autour de la communication de ces données de l'échelon départemental à l'échelon national, en organisant leur **pseudonymisation**. Cette mesure accompagne la diffusion élargie de ces données à l'institut national des données de santé ainsi qu'aux services de la direction des recherches, des études, des évaluations et des statistiques (Drees).

• Enfin, un autre **décret du 9 mai 2017**<sup>1</sup> règle certaines modalités de transmission de données décrites par les articles 43 et 74 de la loi ASV. Ce dernier article prévoit trois différents types de transmission :

- la **collecte par les conseils départementaux** de données individuelles relatives aux bénéficiaires de l'allocation personnalisée à l'autonomie (Apa) et de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) ;

- la transmission par les conseils départementaux de ces données individuelles au **ministre chargé des personnes âgées** « à des fins de constitution d'échantillons statistiquement représentatifs », mais aussi des informations individuelles relatives aux décisions d'attribution de l'Apa ;

- la transmission par les conseils départementaux à la **CNSA** des dépenses nettes d'Apa (données consolidées et globalisées).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-880 du 9 mai 2017 autorisant les traitements de données à caractère personnel destinés à la mise en œuvre de l'allocation personnalisée d'autonomie et de l'aide sociale à l'hébergement.

Le décret du 9 mai 2017 dresse une liste des données individuelles susceptibles d'être collectées par les conseils départementaux, qui comprennent notamment des informations à caractère nominatif. Il s'agit en effet, comme le prévoit la loi (article L. 232-21-2) de permettre « l'étude des situations et des parcours des personnes figurant dans ces échantillons » en croisant les données relatives à l'APA, l'ASH (venant des conseils départementaux) avec les données relatives aux dépenses de santé (venant de la Cnamts) et ainsi avoir une vision du parcours de ces publics.

## 2. Les mesures restant à prendre : le mandat de protection future

- À ce jour, **un seul décret d'application de la loi ASV n'a pas été publié**. Il s'agit de celui mentionné à l'article 35 de la loi, aux termes duquel est créé un article 477-1 du code civil qui dispose que « *le mandat de protection future est publié par une inscription sur un registre spécial dont les modalités et l'accès sont réglés par décret en Conseil d'État* ».

### Le mandat de protection future

Le mandat de protection future, introduit aux articles 477 et suivants du code civil, a pour objectif de permettre à une personne **qui ne fait pas l'objet d'une mesure de protection**, de charger un ou plusieurs mandataires, de la représenter pour le cas où, en raison d'une altération de ses facultés mentales ou d'un état pathologique médicalement constaté, elle se trouverait dans l'impossibilité de pourvoir seule à ses intérêts.

La mise en place du mandat de protection future porte une innovation importante dans la mesure où il propose une **alternative aux régimes de protection judiciaire appliqués sur décision du juge** aux personnes dont les facultés mentales ou corporelles sont trop altérées pour qu'elles puissent pourvoir seules à leurs intérêts (sauvegarde de justice, curatelle, tutelle). C'est le mandant qui organise à l'avance sa protection et celle de ses biens et qui peut, par une mesure à caractère contractuel, s'aménager son propre régime de protection.

Dans le dispositif initial, la loi n'avait pas envisagé que le mandat de protection future fasse l'objet d'une publication, contrairement aux mesures de protection prononcées par le juge, probablement en raison du caractère conventionnel de celle-là. Dans son rapport pour l'année 2014, le Conseil supérieur du notariat préconisait d'instaurer une **mesure de publicité du mandat de protection future**, notamment par la création d'un registre spécifique. L'établissement d'un tel registre permettrait au juge des tutelles, saisi d'une demande d'ouverture d'une mesure de tutelle ou de curatelle, de s'assurer de l'existence ou non d'un tel mandat.

Sans publicité du mandat de protection future, le mandataire se trouve seul détenteur de l'acte contenant la volonté exprimée par le mandant, ouvrant ainsi le risque de la prononciation par le juge des tutelles non informée de cette dernière d'une mesure de tutelle ou curatelle. **Le décret d'application de l'article 35 est par conséquent particulièrement attendu et souffre d'un retard de publication dont le ministère de la justice a fourni à votre commission l'explication ci-après.**

Le ministère de la justice ayant fait en 2017 du **plan de transformation numérique 2018-2022** l'une de ses priorités, le besoin d'un *registre général des mesures de protection juridique des majeurs et des directives anticipées* (dont le mandat de protection future est une variante) a été identifié. Ce registre devrait être mis en œuvre sous la forme d'un outil national, centralisant et facilitant l'accès de toutes les informations relatives à protection juridique des majeurs. Une étude de cadrage est en cours pour déterminer sous quelle forme et dans quels délais ce registre peut être construit et mis en service.

En effet, actuellement, pour savoir si un majeur fait l'objet d'une mesure de protection, il convient de se procurer un **acte de naissance de la personne concernée**, afin de vérifier s'il existe une mention en marge de cet acte indiquant un numéro de dossier dit « numéro de répertoire civil ». Si tel est le cas, il convient d'interroger le répertoire civil, c'est-à-dire matériellement un greffier du TGI du lieu de naissance du majeur (article 1058 du code de procédure civile), pour demander par courrier des renseignements détaillés ou des informations succinctes sur la nature de la mention, ou encore des copies des extraits ou des décisions conservées au répertoire civil afin de vérifier si le majeur a la capacité de conclure le mandat de protection future. Sont ainsi aujourd'hui consignées dans le répertoire civil tenu localement par chaque TGI sans interconnexion les décisions portant ouverture, modification ou mainlevée des tutelles, curatelles et habilitations familiales générales des majeurs protégés.

La création d'un registre unique en matière de protection des majeurs vulnérables et de directives anticipées aurait ainsi plusieurs avantages :

- garantir un régime de conservation identique pour toutes ces données sensibles ;

- centraliser en un fichier unique toutes les données permettant de connaître la ou les personnes chargées de protéger un majeur (mesure de simplification) ;

- permettre le développement d'un projet en lien avec des professionnels compétents (modernisation de la justice) ;

- décharger les greffiers et les officiers d'état civil d'une partie de leur attribution pour l'inscription et la consultation du répertoire civil qui

suppose la consultation préalable des mentions en marge de l'acte de naissance.

Les professionnels du secteur, réunis dans le cadre d'un groupe de travail interministériel sur la protection juridique des majeurs installé le 15 mars 2018 par le ministère de la justice, se sont déclarés favorables à la création d'un tel registre centralisant l'ensemble des mesures et directives anticipées, soulignant une sécurité juridique accrue. Afin de ne pas retarder la mise en œuvre des dispositions issues de la loi ASV, **ce registre sera prioritairement alimenté par les mandats de protection future.**

• Par ailleurs, la commission des affaires sociales continue de déplorer que, sur les huit rapports prévus par la loi, **aucun n'ait encore été publié.**

Matière	Article	Origine de la demande	Délai limite de remise	Remise
Logement en cohabitation intergénérationnelle	17	Assemblée nationale	28 décembre 2016	Non
Monnaie complémentaire pour l'autonomie	50	Sénat	28 décembre 2016	Non
Recours à l'allocation de solidarité pour personnes âgées (Aspa)	101	Assemblée nationale	28 décembre 2016	Non
Mise en œuvre de la loi ASV	86	Gouvernement	28 juin 2017, puis 28 décembre 2018	Non
Développement d'une offre d'hébergement temporaire au sein des résidences-autonomie	10	Assemblée nationale	28 décembre 2017	Non
Évaluation des Spasad	49	Gouvernement	31 décembre 2017	Non
Évaluation de la procédure de renouvellement des autorisations des ESMS	66	Assemblée nationale	31 décembre 2017	Non

#### **G. LOI N° 2016-41 DU 26 JANVIER 2016 DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ**

L'application de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé **réclame au total 186 mesures réglementaires**, soit le nombre le plus élevé de tous les textes étudiés par la commission des affaires sociales depuis six ans. **Au 31 mars dernier, le taux d'application du texte s'élève à 89 %**, contre 75 % un an auparavant, 21 mesures manquant encore à l'appel. Aucun des rapports prévus par la loi, au nombre de 12, n'a été remis au Parlement à ce stade.

**La très grande majorité des mesures les plus emblématiques de la loi sont aujourd'hui applicables.** Il en va ainsi des dispositions relatives au

cadre général de la politique de santé et de la plupart des mesures-phares relatives à la promotion de la santé des jeunes et à la prévention. Au cours de l'année écoulée, les **articles 19 et 20**, relatifs à la protection de la santé des personnes exerçant la profession de mannequin, ont fait l'objet de deux textes réglementaires<sup>1</sup>.

De même, l'**article 21** qui encadre la mise à disposition d'appareils de bronzage au public, a été rendu pleinement applicable par la parution d'un décret relatif aux organismes dispensant la formation des professionnels concernés<sup>2</sup>.

En application de l'**article 44**, un arrêté du 18 avril 2017 a par ailleurs fixé la liste des centres hospitaliers et établissements pénitentiaires autorisés, à titre expérimental, à réaliser une évaluation de l'état dentaire de la personne détenue au début de son incarcération<sup>3</sup>.

**L'ensemble des dispositions législatives relatives à la lutte contre le tabagisme sont également désormais applicables.** L'**article 28** en effet, qui proscrit le vapotage dans les établissements scolaires et les établissements destinés à l'accueil, à la formation et à l'hébergement des mineurs, dans les moyens de transport collectif fermés ainsi que dans les lieux de travail fermés et couverts à usage collectif, a fait l'objet d'un décret entré en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2017<sup>4</sup>. Celui-ci précise les modalités d'application de l'interdiction concernant les lieux de travail. Il rend obligatoire une signalisation apparente qui rappelle le principe de l'interdiction de vapoter et, le cas échéant, ses conditions d'application dans l'enceinte des lieux concernés. Enfin, il prévoit une contravention de 2<sup>e</sup> classe à l'encontre des personnes qui méconnaissent l'interdiction de vapoter ainsi qu'une contravention de 3<sup>e</sup> classe pour les responsables des lieux où s'applique l'interdiction qui ne mettent pas en place la signalisation.

**En ce qui concerne la santé au travail, l'article 38**, qui prévoit que le rapport annuel d'activité du médecin du travail comporte des données selon le sexe et qui renvoie à un arrêté du ministre chargé du travail le soin de fixer les modèles de rapport, **n'est en revanche toujours pas applicable, faute d'arrêté.** Selon les informations communiquées par le ministère du travail, les travaux d'actualisation de l'arrêté fixant le modèle de rapport annuel du médecin du travail et de synthèse annuelle de l'activité du service

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-738 du 4 mai 2017 relatif aux photographies à usage commercial de mannequins dont l'apparence corporelle est modifiée et arrêté du 4 mai 2017 relatif au certificat médical permettant l'exercice de l'activité de mannequin.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-704 du 2 mai 2017 relatif aux organismes dispensant la formation des professionnels qui mettent un appareil de bronzage à disposition du public ou qui participent à cette mise à disposition.

<sup>3</sup> Arrêté du 18 avril 2017 fixant la liste des centres hospitaliers et établissements pénitentiaires autorisés à titre expérimental à réaliser une évaluation de l'état dentaire de la personne détenue au début de son incarcération pour une durée de douze mois à compter du 1<sup>er</sup> mai 2017.

<sup>4</sup> Décret n° 2017-633 du 25 avril 2017 relatif aux conditions d'application de l'interdiction de vapoter dans certains lieux à usage collectif.



de santé au travail, auxquels le Gouvernement entend associer le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT), sont néanmoins en cours. Un groupe de travail technique a été constitué, en lien avec l'Inspection médicale du travail, en vue de concevoir les nouveaux modèles de rapport. Dans ces conditions, une publication de cet arrêté pourrait être envisagée au dernier trimestre 2018.

**Dans le domaine de la santé environnementale**, plusieurs dispositions législatives sont devenues applicables compte tenu de la parution – dont on peut toutefois regretter le caractère tardif – des mesures réglementaires attendues.

Cela concerne en particulier la définition par décret en Conseil d'État de valeurs-guides pour l'air intérieur après avis de l'Anses (**article 49**)<sup>1</sup>, la définition des règles d'hygiène et de conception applicables aux systèmes collectifs de brumisation d'eau ainsi que de leurs modalités de contrôle, voire d'interdiction (**article 51**)<sup>2</sup>, la fixation des modalités selon lesquelles les activités impliquant la diffusion de sons à un niveau sonore élevé sont exercées de façon à protéger l'audition (**article 56**)<sup>3</sup> ainsi que l'élaboration par décret de la liste des espèces végétales et animales dont la prolifération constitue une menace pour la santé humaine et la définition des mesures susceptibles d'être prises pour prévenir leur apparition ou leur prolifération (**article 57**)<sup>4</sup>.

S'agissant de l'**article 61**, qui renvoie à un arrêté le soin de définir des règles visant à protéger l'audition des utilisateurs d'appareils portables et de dispositifs d'écoute, le ministère des solidarités et de la santé indique que l'**arrêté du 25 juillet 2013** portant application de l'article L. 5232-1 du code de la santé publique relatif aux baladeurs musicaux répond aux exigences dudit article tel que modifié par la loi de modernisation de notre système de santé. Aucune révision de cet arrêté n'est donc envisagée par le Gouvernement.

La mise en œuvre de l'**article 59** requerrait quant à elle un arrêté pour définir les modalités d'interdiction des jouets comportant du bisphénol A au-delà d'une certaine concentration. Selon les informations communiquées par le même ministère, en application de la directive 2009/48/CE du 18 juin 2009 du Parlement européen et du Conseil modifiée relative à la sécurité des jouets, un arrêté en date du 16 mars 2018<sup>5</sup>, qui transpose la directive 2017/738 du Conseil, a abaissé la limite de migration du BPA dans les jouets : à compter

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-946 du 10 mai 2017 relatif à l'étiquetage des produits désodorisants à combustion sur les informations de sécurité pour l'utilisateur.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-657 du 27 avril 2017 relatif à la prévention des risques sanitaires liés aux systèmes collectifs de brumisation d'eau.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-1244 du 7 août 2017 relatif à la prévention des risques liés aux bruits et aux soins amplifiés.

<sup>4</sup> Décret n° 2017-645 du 26 avril 2017 relatif à la lutte contre l'ambroisie à feuilles d'armoise, l'ambroisie trifide et l'ambroisie à épis lisses.

<sup>5</sup> Arrêté du 16 mars 2018 modifiant l'arrêté du 24 février 2010 fixant les modalités d'application du décret n° 2010-166 du 22 février 2010 relatif à la sécurité des jouets.

du 28 octobre 2018, seuls les jouets qui respectent la nouvelle limite de migration du BPA de 0,04 mg/l pourront être mis sur le marché. Cette nouvelle règle répondrait ainsi également au dispositif prévu à l'article 59 de la loi de modernisation de notre système de santé.

En revanche, l'**article 49** nécessite pour être pleinement applicable un décret définissant des niveaux de référence pour le radon, non paru à ce jour. Le ministère des solidarités et de la santé indique néanmoins qu'un projet de décret « radioprotection » intégrant le radon a été examiné par le Conseil d'État au mois de février dernier et que le Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) serait en train de s'assurer « *qu'il ne sur-transpose pas la directive Euratom correspondant, ce qui explique le retard de parution* ».

Enfin, les dispositions de la loi de modernisation de notre système de santé relatives au droit à l'oubli et au prélèvement d'organes sur personnes décédées sont pleinement applicables, de même que celles relatives à l'action de groupe et aux données de santé.

Plusieurs dispositions relevant de **façon générale de l'organisation des soins** sur le territoire, qui n'étaient pas applicables au 31 mars 2017, le sont devenues au cours des mois suivants, en particulier :

- l'**article 69**, relatif au projet territorial de santé mentale<sup>1</sup> ;
- l'**article 118** pour l'application duquel un arrêté est venu définir les règles relatives aux centres de santé et aux maisons de santé pluriprofessionnels universitaires<sup>2</sup> ;
- l'**article 138**, en application duquel le décret n° 2017-523 du 11 avril 2017 renforce le contrôle de l'activité libérale dans les établissements publics de santé. Il prévoit notamment le recueil et le suivi informatisé de données concernant l'activité publique de chaque praticien ;
- l'**article 91** qui concerne les établissements et services médico-sociaux en dispositif intégré et qui a fait l'objet d'un décret fixant leur cahier des charges<sup>3</sup> ;
- l'**article 148**, avec le décret n° 2017-1258 du 9 août 2017 relatif à l'obligation de certification des logiciels d'aide à la dispensation par les pharmacies à usage intérieur prévue à l'article L. 161-38 du code de la sécurité sociale ;
- l'**article 158**, rendu applicable par le décret n° 2017-632 du 25 avril 2017 relatif aux conditions de détermination des zones caractérisées

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1200 du 27 juillet 2017 relatif au projet territorial de santé mentale.

<sup>2</sup> Arrêté du 18 octobre 2017 fixant les modalités de fonctionnement, d'organisation et d'évaluation des centres de santé pluriprofessionnels universitaires et des maisons de santé pluriprofessionnelles universitaires.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-620 du 24 avril 2017 relatif au fonctionnement des établissements et services médico-sociaux en dispositif intégré prévu à l'article 91 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 relative à la modernisation de notre système de santé.

---

par une offre de soins insuffisante ou par des difficultés dans l'accès aux soins ou dans lesquelles le niveau de l'offre est particulièrement élevé ;

- l'**article 160**, rendu applicable par le décret n° 2017-1483 du 18 octobre 2017 relatif aux observatoires du médicament, des dispositifs médicaux et de l'innovation thérapeutique ;

- et l'**article 213**, rendu applicable par le décret n° 2017-886 du 9 mai 2017 modifiant les dispositions relatives aux unions régionales des professionnels de santé.

A l'**article 219**, un arrêté du 24 juillet 2017 est par ailleurs venu définir les caractéristiques de l'examen médical spécifique relatif à la délivrance du certificat médical de non-contre-indication à la pratique des disciplines sportives à contraintes particulières.

**Dans le domaine de l'assurance maladie**, la généralisation du tiers-payant, initialement prévue à l'**article 83** de la loi et adoptée contre l'avis du Sénat, a finalement été supprimée par l'article 63 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018<sup>1</sup>.

**En ce qui concerne l'évolution des compétences des professionnels de santé**, plusieurs textes très attendus restent encore à prendre. En particulier, l'**article 119**, relatif aux pratiques avancées des professionnels paramédicaux, dont un rapport de la commission des affaires sociales relatif aux coopérations entre professionnels de santé avait souligné l'urgente nécessité, demeure toujours inapplicable, en l'absence de texte réglementaire prévoyant notamment les diplômes et compétences à acquérir pour ce type d'exercice. Selon les informations disponibles, un projet de décret et deux projets d'arrêtés sur les pratiques avancées des infirmiers font cependant actuellement l'objet d'une concertation avec les professionnels de santé concernés, ce qui pourrait théoriquement laisser envisager une parution des textes réglementaires avant l'été 2018, à condition qu'un consensus soit trouvé, ce qui semble encore loin d'être le cas à ce stade.

Les textes nécessaires à l'application des dispositions relatives à la profession de masseur-kinésithérapeute (un décret prévu à l'**article 123**) restent également à prendre, de même que ceux relatifs à la profession d'assistant dentaire (deux arrêtés prévus à l'**article 120**). A l'article 120, un arrêté du 8 décembre 2017 a néanmoins désigné les préfets de région compétents pour l'examen des demandes d'autorisation d'exercice ou de prestation de services des professions de santé.

Les **articles 121** (exercice temporaire de la médecine, de la chirurgie dentaire et de la pharmacie)<sup>2</sup> et **136** (travail temporaire des praticiens

---

<sup>1</sup> Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-246 du 22 novembre 2017 relatif à l'exercice temporaire de la médecine, de la chirurgie dentaire et de la pharmacie dans le cadre des articles L. 4111-1-2 et L. 4221-1-1 du code de la santé publique.

intérimaires dans les établissements publics de santé)<sup>1</sup> sont quant à eux devenus applicables.

**En ce qui concerne enfin le régime des soins de conservation** prévu à l'article 214, un décret et un arrêté<sup>2</sup> ont permis de déterminer les modalités d'information des familles sur l'objet et la nature des soins ainsi que les conditions d'intervention des thanatopracteurs.

#### **H. LOI N° 2016-297 DU 15 MARS 2016 RELATIVE À LA PROTECTION DE L'ENFANT**

Le rapport 2017 sur l'application des lois constatait qu'un seul article de la loi du 15 mars 2016 relative à la protection de l'enfant n'était pas encore applicable faute de décret d'application.

Le décret n° 2017-1572 du 15 novembre 2017 précise les modalités d'organisation de la visite en présence d'un tiers prévue par l'article 375-7 du code civil qui, dans sa rédaction issue de l'article 24 de la loi du 15 mars 2016, permet au juge de décider que le droit de visite des parents d'un enfant confié à une personne ou un établissement s'exerce en présence d'un tiers.

L'article 1er de ce décret insère une section 6 au sein du chapitre III du livre II de la partie réglementaire du code de l'action sociale et des familles (CASF) composée des articles R. 223-29 et suivants.

L'article R. 223-9 dispose que la visite en présence d'un tiers « vise à protéger, à accompagner et à évaluer la relation entre l'enfant et son ou ses parents ». La présence du tiers peut être permanente ou intermittente. L'article R. 223-30 précise que le tiers est, dans la mesure du possible, le même pour l'ensemble des visites et que les visites sont organisées dans un lieu déterminé par la personne à qui l'enfant est confié, sauf dispositions contraires prévues par décision judiciaire.

Le tiers n'est pas nécessairement un professionnel. Lorsque c'est le cas, l'article R. 223-31 précise qu'il dispose « de connaissances et de compétences » portant sur le développement et les besoins de l'enfant, la fonction parentale et les situations parentales. Le tiers professionnel rend compte des visites à la personne morale à laquelle l'enfant est confié et au juge des enfants. Sur la base de ces éléments, la personne morale peut proposer au juge la suspension ou l'aménagement du droit de visite.

L'article 2 du décret du 15 novembre 2017 crée par ailleurs un article 1199-3 au sein du code des procédures civiles aux termes duquel la fréquence du droit de visite en présence d'un tiers est fixée dans la décision

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1605 du 24 novembre 2017 relatif au travail temporaire des praticiens intérimaires dans les établissements publics de santé.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-983 du 10 mai 2017 relatif aux conditions d'intervention des thanatopracteurs et à l'information des familles concernant les soins de conservation et arrêté du 10 mai 2017 fixant les conditions de réalisation des soins de conservation à domicile.

judiciaire, sauf à ce que les conditions d'exercice de ce droit soient laissées à la détermination conjointe des parents et de la personne à laquelle l'enfant est confié.

La loi du 15 mars 2016 est ainsi entièrement applicable.

**I. LOI N° 2016-1088 DU 8 AOÛT 2016 RELATIVE AU TRAVAIL, À LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL ET À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS**

L'objectif principal de la loi « Travail » est de donner **un plus grand rôle à l'accord d'entreprise** pour déterminer les règles en matière de **durée du travail**, de repos et de congés. La loi a également réformé les règles de la **négociation collective** en prévoyant à terme la généralisation des accords majoritaires, elle a créé le **compte personnel d'activité** qui regroupe divers dispositifs, elle a modifié plusieurs aspects de la **médecine du travail** et a renforcé l'arsenal juridique pour lutter contre les **fraudes au détachement**.

Malgré le très grand nombre de mesures d'application prévues par la loi, pratiquement toutes ont été prises dans des délais satisfaisants, voire parfois juste avant la tenue de l'élection présidentielle de 2017, mais quelques retards doivent cependant être signalés.

Il convient de souligner à cet égard que le précédent exécutif a pris des décrets d'application importants

A l'**article 8**, le décret n° 2016-1553 du 18 novembre 2016 portant diverses mesures relatives à la durée du travail, aux repos et aux congés a déterminé, conformément à l'article L. 3141-32 du code du travail, les **professions, industries et commerces** dans lesquelles des règles particulières s'appliquent en matière de congés payés, comme la constitution de **caisses de congés payés**. En outre, le Gouvernement prend **au cas par cas** des arrêtés pour déterminer les modalités d'ordre public de calcul des indemnités de congés payés dans ces professions, conformément à l'article L. 3141-24 du même code. En effet, le ministère du travail, en agréant par arrêté les statuts et règlements intérieurs des caisses précitées ainsi que leur compétence territoriale, veille au respect des modalités de calcul des indemnités de congés payés des salariés relevant de ce régime. Par exemple, l'arrêté du 21 mars 2017 portant agrément de la caisse « *Congés intempéries BTP-Caisse du Grand Ouest* » a permis de vérifier le respect des modalités de calcul des indemnités de congés payés en application de l'article L. 3141-24 du code du travail. Votre rapporteur ignore cependant si le Gouvernement a pris le même type d'arrêté pour les **autres caisses de congés payés** concernant les entreprises du spectacle, celles de manutention portuaire employant des dockers, ainsi que pour les autres caisses locales du BTP.

A l'**article 9**, aucun nouveau décret n'a précisé les conditions dans lesquelles sont prises en charge les dépenses relatives au **maintien du salaire**

**et au remboursement des frais de déplacement** lorsqu'un salarié bénéficie d'un congé de participation aux **instances d'emploi et de formation professionnelle** ou à un **jury d'examen**.

Le Gouvernement indique cependant que ce décret est **inutile** compte tenu de l'existence de deux textes d'application de l'ancien article L. 990-8 du code du travail : le décret n° 79-251 du 27 mars 1979 et l'arrêté du 20 mai 1980 fixant la liste des commissions, conseils ou comités administratifs ou paritaires appelés à traiter des problèmes d'emploi et de formation ou jury d'examen donnant droit à autorisation d'absence de la part des employeurs (ce dernier texte a été modifié par un arrêté du 17 juillet 2017 pour tenir de l'évolution des instances dans le champ de l'emploi et de la formation professionnelle depuis 1980).

A l'**article 28**, le Gouvernement n'a pas pris le décret en Conseil d'Etat qui devait préciser dans quelles conditions un **représentant du personnel** qui a conclu une **convention individuelle de forfait en jours** pouvait bénéficier d'un crédit d'heures de délégation inférieur à quatre heures.

A l'**article 39**, un acte réglementaire est nécessaire pour définir dans quelles conditions les institutions, organismes et opérateurs qui assurent la mise en œuvre du **conseil en évolution professionnelle** (CEP) doivent informer directement les personnes sur les modalités d'accès à ce dispositif et sur son contenu. Le Gouvernement indique que les groupes de travail mis en place au ministère du travail après l'adoption de la loi et qui comprenaient les partenaires sociaux ont finalement conclu à la nécessité de faire évoluer le cahier des charges du CEP. C'est pourquoi le prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel reformera ce dispositif.

Les mesures d'application relatives à la responsabilité sociale des plateformes électroniques, prévues à l'**article 60**, ont été prises seulement le 4 mai 2017<sup>1</sup>, alors que la question de la protection sociale de ces travailleurs était une priorité aux yeux du précédent gouvernement. Ce sujet devrait d'ailleurs être rouvert dans le cadre du **prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel**.

De même, ce n'est que le 4 mai 2017 que le Gouvernement a pris le décret<sup>2</sup> prévu à l'**article 64** pour mettre en place l'**instance de dialogue social** dans les réseaux d'exploitants d'au moins trois cents salariés en France liés par un contrat de **franchise**. Il convient toutefois de rappeler que cette instance a été **abrogée** par la loi du 29 mars 2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre les mesures pour le renforcement du dialogue social, à la suite d'un amendement adopté au Sénat.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-774 du 4 mai 2017 relatif à la responsabilité sociale des plateformes de mise en relation par voie électronique.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-773 du 4 mai 2017 relatif à l'instance de dialogue social mise en place dans les réseaux d'exploitants d'au moins trois cents salariés en France liés par un contrat de franchise.

Alors que le précédent Gouvernement avait érigé l'apprentissage au rang de priorité nationale, il a fallu attendre le 16 février 2017 pour qu'il prenne le décret<sup>1</sup> relatif à l'**apprentissage dans le secteur public** non industriel et commercial prévu à l'article 73.

A l'**article 81**, les actes réglementaires relatifs aux **taux d'insertion professionnelle des apprentis** n'ont pas été pris par le précédent exécutif. Dans le cadre de la prochaine réforme de l'apprentissage, le Gouvernement s'est toutefois engagé à approfondir ce sujet.

A l'**article 102**, le ministre du travail n'a toujours pas pris l'arrêté fixant les **modèles de rapport annuel d'activité du médecin du travail** et de synthèse annuelle de l'activité du service de santé au travail. En effet, l'arrêté du 16 octobre 2017 a uniquement fixé les modèles pour les avis d'aptitude et d'inaptitude, le suivi individuel de l'état de santé et les propositions de mesures d'aménagement de poste. Le Gouvernement indique que les travaux pour fixer le modèle précité sont **en cours**, en lien avec le Conseil d'orientation des conditions de travail (COCT).

Ce n'est que le 5 mai 2017 que le Gouvernement a pris le décret<sup>2</sup> prévu aux **articles 105, 107 et 112** pour renforcer la **lutte contre les fraudes au détachement de travailleurs**, qui rend effective notamment la suspension d'activité d'un prestataire étranger qui n'a pas effectué sa déclaration de détachement auprès de l'inspection du travail. La suspension d'activité, qui a fait ses preuves en matière de lutte contre les risques de chute et d'ensevelissement, devrait rapidement occuper une place centrale dans la palette des outils de l'inspection du travail pour mieux contrôler les travailleurs détachés.

En application de l'**article 106** de la présente loi, le précédent gouvernement a pris le 3 mai 2017 un décret<sup>3</sup> pour obliger les **prestataires étrangers** qui détachent des travailleurs en France à s'acquitter d'une **contribution** compensant les coûts administratifs de la déclaration de détachement. Dans le cadre du prochain projet de loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, le Gouvernement souhaite toutefois **abroger** cette contribution, compte tenu de la difficulté à assurer son recouvrement et de ses coûts de gestion très élevés.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-199 du 16 février 2017 relatif à l'exécution du contrat d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-825 du 5 mai 2017 relatif au renforcement des règles visant à lutter contre les prestations de services internationales illégales.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-751 du 3 mai 2017 relatif à la contribution destinée à compenser les coûts de mise en place du système dématérialisé de déclaration et de contrôle des détachements de travailleurs.

Le Gouvernement a pris le 9 mai 2017 le décret<sup>1</sup>, prévu à l'**article 113**, relatif au **repérage de l'amiante avant travaux**. L'article L. 4412-2 du code du travail oblige en effet le donneur d'ordre, le maître d'ouvrage ainsi que tout propriétaire d'un **immeuble** ou d'un **bien** à procéder à un repérage préalablement à toute opération comportant des risques d'exposition des travailleurs à l'amiante. Ce repérage s'appliquera donc notamment aux enrobés routiers, aux conduites d'égoûts, aux terrains amiantifères, aux équipements industriels, aux navires ou encore aux matériels roulants ferroviaires.

Votre commission se félicite de la publication de ce décret, qui reprend la proposition n° 19 du rapport du comité de suivi<sup>2</sup> sur l'amiante qu'elle a mis en place en 2014. Mais elle déplore son caractère **tardif** et souligne que sa mise en œuvre complète demeure subordonnée à des **arrêtés**, qui auraient dû être pris avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017. Ces derniers devront déterminer, d'une part, les modalités techniques et les méthodes d'analyse pour les repérages en fonction de la nature du bien inspecté, d'autre part dans quelles conditions les documents de traçabilité, les cartographies et les recherches d'amiante pourront être regardés comme satisfaisant la nouvelle obligation de recherche. Le Gouvernement indique que seul le domaine des immeubles bâtis devrait disposer prochainement d'une arrêté. En revanche, pour tous les autres domaines visés par le décret du 9 mai 2017, les travaux de réflexion sont toujours en cours avec l'appui de l'Association française de normalisation (AFNOR) et des bureaux de normalisation spécialisés, en vue d'une publication échelonnée de tous les arrêtés au cours de l'année 2019. **Au final, votre commission constate avec regret que pas moins de trois années<sup>3</sup> seront nécessaires aux services compétents des ministères concernés pour rendre effectif ce repérage amiante avant travaux, alors que les enjeux pour la santé des travailleurs sont majeurs.**

Enfin, le **code de déontologie de l'inspection du travail**, prévu à l'**article 116**, n'a été publié que le 14 avril 2017<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-899 du 9 mai 2017 relatif au repérage de l'amiante avant certaines opérations.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 668 (2013-2014) « Amiante: des enjeux toujours actuels, relever le défi du désamiantage », de Mme Aline Archimbaud, MM. Gilbert Barbier, Gérard Dériot, Mme Catherine Deroche, MM. Jean-Pierre Godefroy, Ronan Kerdraon, Jean-Marie Vanlerenberghe, fait au nom de la commission des affaires sociales, déposé le 1er juillet 2014, pp. 62-64.

<sup>3</sup> Il convient à cet égard de rappeler que ce repérage avait été envisagé pour la première fois par le Gouvernement dans un amendement présenté lors de l'examen au Sénat du projet de loi relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social (article 20).

<sup>4</sup> Décret n° 2017-541 du 12 avril 2017 portant code de déontologie du service public de l'inspection du travail.



---

De **très nombreux rapports** demandés au Gouvernement n'ont toujours pas été communiqués au Parlement, alors qu'ils portaient sur des sujets majeurs comme :

- la redéfinition, l'utilisation et l'harmonisation des **notions de jour** et, en tant que de besoin, l'adaptation de la quotité des jours, dans la législation du travail et de la sécurité sociale (**article 13**) ;

- la **valorisation et la promotion du dialogue social**, à la suite de l'adoption d'un amendement du Gouvernement (**article 15**) ;

- l'évolution de la **base de données économiques et sociales** (BDES), à la suite d'une concertation préalable avec les partenaires sociaux (**article 20**). Il convient toutefois de signaler que la deuxième ordonnance « travail » du 22 septembre 2017 a adapté les règles de la BDES ;

- les **discriminations syndicales** (**article 30**) ;

- l'intégration dans le **compte personnel de formation** des activités de bénévolat associatif des **sauveteurs en mer** embarqués et des nageurs sauveteurs (**article 39**) ;

- les **emplois d'avenir** (**article 51**) ;

- l'adaptation juridique des notions de lieu, de charge et de temps de travail liées à l'utilisation des **outils numériques** (**article 57**) ;

- le bilan des négociations menées par les partenaires sociaux sur la reconduction des **emplois saisonniers** (**article 86**) ;

- l'**attractivité de la carrière de médecin du travail** (**article 104**).

Le Gouvernement doit encore produire les **rapports** suivants :

- avant le 30 septembre 2018, sur la **base de données nationales en ligne**, sur laquelle tous les accords et conventions de branche et d'entreprise signés depuis le **1<sup>er</sup> septembre 2017** doivent être accessibles gratuitement au public (**article 16**) ;

- avant le 31 décembre 2018, sur les **nouvelles règles de validité des accords d'entreprises** (**article 21**). A terme, un accord ne sera valide que s'il est signé par un ou plusieurs syndicats représentatifs représentant au moins 50 % des suffrages accordés aux organisations elles-mêmes représentatives lors du premier tour des dernières élections professionnelles, alors qu'aujourd'hui, sauf exceptions, une simple majorité d'engagement de 30 % des suffrages exprimés suffit. Votre commission s'est opposée à l'accélération de la généralisation des accords majoritaires, prévue initialement au 1<sup>er</sup> septembre 2019, et avancée au 1<sup>er</sup> mai 2018 par la première ordonnance « travail » n° 2017-1385 du 22 septembre 2017, ratifiée par la loi précitée du 29 mars 2018. Un tel rapport aurait permis au Parlement de déterminer si l'accélération de ce calendrier risquait d'entraîner un blocage du dialogue social dans les entreprises ;

- avant le 1<sup>er</sup> mars 2020, sur le bilan de l'expérimentation du **contrat de travail intermittent** dans les branches où les contrats de travail saisonniers sont particulièrement développés (**article 87**) ;

- avant le 1<sup>er</sup> juillet 2020 sur l'**expérimentation régionale** portant sur les dérogations aux règles de **répartition des fonds** non affectés par les entreprises de la fraction « *quota* » de la taxe d'apprentissage et de la contribution supplémentaire à l'apprentissage (**article 76**) ;

- avant la fin du premier semestre 2020 sur l'**expérimentation régionale** relevant de 25 à 30 ans la **limite d'âge pour entrer en apprentissage** (**article 77**).

## COMMISSION DE LA CULTURE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>213</b>
<b>I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>213</b>
A. LE BILAN DE LA SESSION 2016-2017 .....	213
B. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES .....	215
<b>II. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE .....</b>	<b>218</b>
A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ .....	218
B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE .....	220
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....</b>	<b>223</b>
<b>I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR .....</b>	<b>223</b>
A. LOI N°2016-1828 DU 23 DÉCEMBRE 2016 PORTANT ADAPTATION DU DEUXIÈME CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS AU SYSTÈME LICENCE-MASTER-DOCTORAT .....	223
<b>II. CULTURE.....</b>	<b>224</b>
A. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP).....	224
1. <i>Les mesures réglementaires prises au 31 mars 2018.....</i>	<i>225</i>
a) Création artistique, industries culturelles et propriété intellectuelle.....	225
b) Spectacle vivant.....	225
c) Enseignement supérieur de la création artistique .....	226
d) Patrimoine .....	227
e) Archives .....	228
f) Archéologie.....	229
g) Patrimoine – domaines nationaux.....	230
h) Architecture .....	230
i) Ordonnances.....	231
2. <i>Les mesures réglementaires en attente.....</i>	<i>232</i>
a) Industries culturelles.....	232
b) Enseignement supérieur de la création artistique .....	233
3. <i>Rapports.....</i>	<i>234</i>
B. LOI N° 2009-669 DU 12 JUIN 2009 FAVORISANT LA DIFFUSION ET LA PROTECTION DE LA CRÉATION SUR INTERNET, DITE LOI HADOPI 1 .....	235

---

C. LOI N° 2006-961 DU 1 <sup>ER</sup> AOÛT 2006 RELATIVE AU DROIT D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION.....	236
<b>III. COMMUNICATION</b> .....	237
A. LOI N° 2015-1267 DU 14 OCTOBRE 2015 RELATIVE AU DEUXIÈME DIVIDENDE NUMÉRIQUE ET À LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE.....	237
B. LOI N° 2016-1524 DU 14 NOVEMBRE 2016 VISANT À RENFORCER LA LIBERTÉ, L'INDÉPENDANCE ET LE PLURALISME DES MÉDIAS .....	238
C. LOI N°2016-1771 DU 20 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA SUPPRESSION DE LA PUBLICITÉ COMMERCIALE DANS LES PROGRAMMES JEUNESSE DE LA TÉLÉVISION PUBLIQUE .....	239
<b>IV. JEUNESSE ET SPORTS</b> .....	240
A. LOI N° 2015-1541 DU 27 NOVEMBRE 2015 VISANT À PROTÉGER LES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU ET PROFESSIONNELS ET À SÉCURISER LEUR SITUATION JURIDIQUE ET SOCIALE.....	240
B. LOI N° 2016-1528 DU 15 NOVEMBRE 2016 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2015-1682 DU 17 DÉCEMBRE 2015 PORTANT SIMPLIFICATION DE CERTAINS RÉGIMES D'AUTORISATION PRÉALABLE ET DE DÉCLARATION DES ENTREPRISES ET DES PROFESSIONNELS ET MODIFIANT LE CODE DU SPORT.....	240
C. LOI N° 2017-261 DU 1 <sup>ER</sup> MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS .....	241

---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

La présente note porte sur les **lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017** et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de **mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2018**.

Les mesures d'application de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 31 mars 2018 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2016-2017, d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> avril 2017 et le 31 mars 2018 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

### I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS

#### A. LE BILAN DE LA SESSION 2016-2017

Au cours de la session, **cinq lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :

- Loi n° 2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias ;
- Loi n° 2016-1528 du 15 novembre 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport ;
- Loi n° 2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique ;
- Loi n° 2016-1828 du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat ;
- Loi n° 2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs.

**Sur un plan numérique**, l'activité législative de la commission de la culture apparaît comme relativement stable. Avec cinq lois, l'activité de la commission de la culture se maintient donc par rapport aux sessions précédentes, sachant que l'année a été écourtée en raison des élections présidentielle, législatives et sénatoriales.

Année parlementaire	2010/2011	2011/2012	2012/2013	2013/2014	2014/2015	2015/2016	2016/2017
Nombre de lois promulguées	3	5	3	4	4	3	5
dont lois issues de propositions	3	4	1	2	1	2	4

**Sur les cinq lois promulguées, une seule loi est d'initiative gouvernementale.** Trois sont issues d'une proposition de loi déposée au Sénat et une à l'Assemblée nationale. Le taux d'initiative d'origine parlementaire a été, par conséquent, de 80 % lors de la session écoulée dans les secteurs de compétence de la commission.

Deux lois ont fait l'objet d'une procédure accélérée.

**Deux lois étaient d'application directe et trois lois nécessitaient des décrets d'application. Parmi celles-ci, deux sont partiellement applicables à la date du 31 mars 2018 et une a été mise en application dans un délai de trois mois.**

**24 mesures d'application (décrets, arrêtés, circulaires) sont parues pendant la période de référence** (contre quarante-huit au nom de la session précédente). Un grand nombre concerne la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP) qui comportait 119 articles dont 33 prévoient des mesures d'application.

Le délai de parution des mesures réglementaires d'application prises au cours de la période du 21 juin 2017 au 31 mars 2018 pour les lois promulguées avant le début de la XV<sup>e</sup> législature (21 juin 2017) est compris entre un et deux ans dans 90 % des cas. Il est compris entre six mois et un an dans 10 % des cas.

Le délai de parution des mesures réglementaires d'application prises au cours de la période du 1<sup>er</sup> avril 2017 au 31 mars 2018 pour les lois promulguées avant le début de l'année parlementaire (1<sup>er</sup> octobre 2016) est compris entre six mois et un an dans 77 % des cas. Il est compris entre un à deux ans dans 20 % des cas et est supérieur à deux ans dans 3 % des cas.

Enfin, le délai de parution des mesures réglementaires d'application prises au cours de la période du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 31 mars 2018 pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire (du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017) est inférieur à six mois dans 80 % des cas. Il est compris entre six mois et un an dans 20 % des cas. Par conséquent, **plus les lois sont récentes, plus elles sont appliquées rapidement.**

Au cours de la XV<sup>e</sup> législature (c'est-à-dire, pour la période sous revue, du 21 juin 2017 au 30 septembre 2017), aucune loi concernant la commission de la culture n'a été promulguée.

## B. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES

79 % des lois promulguées au cours de la XIV<sup>e</sup> législature, soit du 20 juin 2012 au 19 juin 2017, sont d'application directe ou sont mises en application. Quatre lois restent en attente de décrets d'application.

### État de mise en application des lois promulguées au cours de la XIV<sup>e</sup> législature (juin 2012 - juin 2017)

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
19	8	7	4	0
100 %	42,1%	36,9	21%	0 %

**100 % des lois promulguées** au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, soit du 20 juin 2007 au 19 juin 2012, **étaient d'application directe ou sont mises en application**, les lois d'application directe représentant à elles seules plus du quart du total. Sur les dix-huit lois nécessitant la parution de textes réglementaires pour être mises en application, quatre ont vu leur décret d'application publiés en moins de six mois, sept entre six mois et un an, cinq entre un et deux ans et une au bout de plus de deux ans. Ainsi, **depuis le début de la XIII<sup>e</sup> législature, 64 % des lois mises en application l'ont été dans un délai de moins de douze mois.**

### État de mise en application des lois promulguées au cours de la XIII<sup>e</sup> législature (juin 2007 - juin 2012)

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
25	7	18	0	0
100 %	28 %	72 %	0 %	0 %

Le taux de mise en application des lois promulguées au cours de la XIII<sup>e</sup> législature confirme **l'inflexion réalisée par le Gouvernement** par rapport à la législature précédente puisque les 86 dispositions attendues ont été publiées.

**État de mise en application des lois promulguées  
au cours de la XII<sup>e</sup> législature (juin 2002 - juin 2007)**

Lois promulguées	Lois d'application directe	Lois mises en application	Lois partiellement mises en application	Lois non mises en application
17	4	11	2	0
100 %	23 %	65 %	12 %	0 %

Concernant la XII<sup>e</sup> législature, sur les 85 dispositions qui prévoyaient un texte réglementaire, 75 sont mises en application et 8 mesures restent à prendre, dont deux désormais inutiles car se rapportant à des articles devenus sans objet (loi n° 2007-309 du 5 mars 2007 relative à la modernisation de la diffusion audiovisuelle et à la télévision du futur).

- Le **délai moyen de mise en application tend aussi à diminuer fortement** par rapport aux législatures antérieures. Avant le début de la XIII<sup>e</sup> législature, le délai de parution des mesures réglementaires était supérieur à un an et dans près de la moitié des cas à deux ans. Au cours de la XIII<sup>e</sup> législature, **33 % des mesures ont été prises dans un délai d'un à deux ans, 24 % de six à douze mois et 43 % en moins de six mois.** Le renversement de tendance qui s'est ainsi dessiné au cours des dernières années marque une césure avec le traitement du stock de lois partiellement ou non mises en application au cours des législatures précédentes. La mise en application des lois issues d'initiatives parlementaires suit ce mouvement.

Ainsi, dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et la communication, l'ensemble des lois adoptées définitivement au cours de la XII<sup>e</sup>, XIII<sup>e</sup> et XIV<sup>e</sup> législatures sont désormais mises en application à l'exception de quatre lois pour lesquelles des dispositions sont en attente de publication.



**Taux d'application des lois partiellement ou non mises en application,  
depuis 2000 jusqu'au 31 mars 2018**

	Nb de mesures prévues dans la loi	Nb de mesures prévues prises au 31 mars 2018	Nb de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2018
Loi du 1 <sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs	4	2	0/2	50%
Loi du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système LMD	3	2	-	67%
Loi du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	41	38	2/8	93 %
Loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre ( <i>Procédure accélérée</i> )	5	4	1/2	80 %
Loi du 1 <sup>er</sup> août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information ( <i>Urgence</i> )	12	9	2/3	75 %
Loi du 23 avril 2005 d'orientation et de programmation pour l'avenir de l'école ( <i>Urgence</i> )	10	6	0/1	60 %
Loi du 1 <sup>er</sup> août 2000 modifiant la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication	41	40	3/9	98%
Loi du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants	1	-	-	0 %

**Une loi ancienne n'a jamais été mise en application.** Il s'agit de la loi n° 2000-197 du 6 mars 2000 visant à renforcer le rôle de l'école dans la prévention et la détection des faits de mauvais traitements à enfants.

Le bilan d'application des lois anciennes reste donc inchangé : les décrets parus pour la période de référence ne concernent jamais ou à de rares exceptions près les lois promulguées lors des législatures antérieures.

## II. LE SUIVI DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS DANS LE CADRE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION DE LA CULTURE

### A. UN NOMBRE DE RAPPORTS EN ATTENTE DE PARUTION TOUJOURS ÉLEVÉ

• L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Au cours de l'année parlementaire 2016-2017, **un seul rapport** a été remis par le Gouvernement au Parlement dans les conditions prévues à cet article. Il s'agit du **rapport d'application de la loi n° 2015-195 du 20 février 2015 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans les domaines de la propriété littéraire et artistique et du patrimoine culturel**. Sa transmission est toutefois intervenue 17 mois après la promulgation de la loi, soit dans un délai largement supérieur à celui fixé par la loi de 2004.

• **Le dépôt des rapports uniques** - pour les lois récentes comme pour les plus anciennes - laisse toujours apparaître un retard, les gouvernements successifs ne manifestant que peu de volonté à cet égard.

**Dans le cadre des lois adoptées lors de la XIV<sup>e</sup> législature, le nombre de rapports en attente de parution s'élève ainsi à dix-neuf. Sur cette période, seulement 13 rapports ont été transmis.**

Est paru au cours de la session 2016-2017, le rapport sur la mise en œuvre de l'ordonnance n° 2014-1348 du 12 novembre 2014 modifiant les dispositions du code de la propriété intellectuelle relatives au contrat d'édition (14 mars 2017), conformément à l'article 8 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine.

• Par ailleurs, un certain nombre de **rapports périodiques** ont été remis au Parlement au cours de la session écoulée.

Ainsi, conformément à l'article 5 de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée, le montant et l'utilisation des sommes provenant de la rémunération pour copie privée font l'objet, chaque année, d'un rapport des sociétés de perception et de répartition des droits au ministre chargé de la culture et aux commissions permanentes compétentes de l'Assemblée nationale et du Sénat.

Trois rapports ont été déposés à ce titre :

- le rapport sur les actions d'aide à la création de la Procirep (société civile des producteurs de cinéma et de télévision) pour l'année 2016 ;
- le rapport sur les actions d'aide à la création de la SCAM (société civile des auteurs multimédia) pour l'année 2016 ;
- le rapport sur le bilan des activités artistiques de l'Adami (Société civile pour l'administration des droits des artistes et musiciens interprètes) pour l'année 2016.

En outre, conformément à l'article 33 de la loi n° 2013-595 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, le Conseil national d'évaluation du système scolaire (CNESCO) a présenté au Parlement son rapport d'activité pour 2016.

Le rapport annuel du conseil supérieur de l'Agence France-Presse sur la situation économique, financière et sociale de l'agence a été transmis au Parlement le 24 juillet 2017, conformément à l'article 12 de la loi n°2015-433 du 18 avril 2015 portant diverses dispositions tendant à la modernisation du secteur de la presse.

Enfin, si la loi sur l'enseignement supérieur et la recherche est applicable, il reste toujours des rapports en attente de publication :

- le **rapport d'impact de l'extension des exceptions au principe de l'enseignement en langue française**, en application de l'article 3 de la loi, censé être présenté dans un délai de trois ans après promulgation (soit en juillet 2016) ;

- le **rapport d'évaluation de l'expérimentation des nouvelles conditions d'accès aux études de santé**, en application de l'article 39 de la loi, qui devra être présenté au cours de la cinquième année d'expérimentation ;

- le **rapport d'évaluation de l'expérimentation d'une première année commune aux formations paramédicales**, en application de l'article 40 de la loi. Les expérimentations en cours s'achèveront à la fin de l'année universitaire 2019-2020. Au cours de l'année 2018-2019, les ministres de l'enseignement supérieur et de la santé devront présenter un **rapport d'évaluation des expérimentations** au CNESER (Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche), qui émettra un avis. Ce rapport sera ensuite adressé au Parlement.

- le **rapport annuel sur l'application de l'article 78 déterminant les conditions de prise en compte du doctorat pour le recrutement des fonctionnaires de la catégorie A**. L'apport des compétences fournies par le doctorat pour la modernisation de la fonction publique dans des domaines non liés à la recherche est largement reconnu. Il a conduit à l'article 78 de la loi du 22 juillet 2013 qui prévoit d'adapter les concours de catégorie A de la fonction publique pour y favoriser l'intégration de docteurs. Pourtant, la

mise en application de cet article tarde à venir. Après une mission mise en place par le ministère chargé de la recherche (mission confiée à M. Patrick Fridenson sur la reconnaissance professionnelle du doctorat) et un avis du conseil d'État en septembre 2014, il a fallu attendre fin 2015 pour que la ministre de la fonction publique diffuse un courrier à ce sujet aux autres ministères. Quelques corps ont ouvert des voies d'accès aux docteurs, mais d'autres n'ont pas évolué. Nous attendons toujours la publication, censée être annuelle malgré trois ans de retard, du premier rapport recensant ces évolutions.

## **B. LES AUTRES TRAVAUX DE CONTRÔLE**

**Les statistiques présentées ci-dessus ne prennent pas en compte d'autres types de travaux, comme les rapports pour avis publiés dans le cadre de l'examen de la loi de finances, les rapports d'information ou notes de synthèse établis à l'issue des travaux des groupes de travail ou missions internes.**

- Le développement de nouvelles pratiques en matière de contrôle de l'application des lois se confirme avec la création de **comités de suivi des lois** qui sont régulièrement mis en place.

**Ces comités de suivi**, comprenant des sénateurs membres de la commission de la culture, sont chargés de suivre la mise en œuvre des dispositions de la loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République, de la loi sur le prix du livre numérique, la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée et la mise en œuvre de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités.

**Le 2<sup>e</sup> rapport annuel du comité de suivi de la loi n° 2013-595 du 8 juillet 2013 pour la refondation de l'école de la République** a été remis le 7 février 2017 au Parlement. Ce rapport donne un éclairage politique sur l'application de la loi. Le comité de suivi s'est de nouveau attaché à faire état de l'avancée de la mise en œuvre des chantiers : la priorité au primaire, la réforme de la formation des enseignants, la vie des nouvelles instances des programmes et de l'évaluation. Il a aussi souhaité faire un point sur le service public du numérique éducatif, également inscrit dans la loi, dans le service public d'éducation lui-même. Le comité de suivi a constaté la progressive appropriation de la cohérence des axes de travail engagés par la loi, même si la mise en application « en bloc » des programmes d'enseignement à la rentrée 2016, à l'école primaire et au collège, avait pu créer une certaine tension chez les acteurs, enseignants, chefs d'établissements, directeurs d'école et inspecteurs pédagogiques.

Le comité a constaté que la refondation, mise en place de façon précipitée, était appliquée de façon inégale, particulièrement au collège ou sur le terrain, les nouveaux dispositifs restant encore formels. Le rapport

---

pointe particulièrement le cycle 3 et l'évaluation avec un livret numérique toujours en attente.

Il relève que, toutefois, ces réformes ont été enclenchées, et que vient maintenant le temps plus long de l'appropriation, seule susceptible d'engager un changement profond des pratiques.

Deux de ces comités de suivi, celui sur le prix du livre numérique et celui relatif la mise en œuvre des dispositions du titre IV de la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée, dépourvu d'activité ou désormais obsolète, font l'objet d'une proposition de suppression dans le cadre de la proposition de loi n°390 (2017-2018) de M. Gérard Larcher visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination.

• Enfin, les **contrats d'objectifs et de moyens (COM)**, institués en 2000, sont désormais un outil de définition et de suivi pluriannuel des objectifs et des missions assignées des nombreuses 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. Les délais nécessaires à la négociation et à l'adoption de ces COM – qui peuvent atteindre jusqu'à 18 mois – limitent néanmoins le caractère opérationnel de ces outils. Plusieurs d'entre eux ont été examinés par la commission au cours de la session 2016-2017 :

- le contrat d'objectifs et de moyens de France Télévisions pour la période 2016-2020 est paru le 31 août 2016 et a été présenté devant votre commission par Mme Delphine Ernotte-Cunci le 19 octobre 2016 ;

- le contrat d'objectifs et de moyens de France Médias Monde pour la période 2016-2020 a été transmis le 27 octobre 2016 et a été présenté le 16 novembre 2016 par Mme Marie-Christine Saragosse ;

- le contrat d'objectifs et de moyens d'ARTE France pour la période 2017-2021 est paru le 27 octobre 2016 et a été présenté devant votre commission le 30 novembre 2016 par Mme Véronique Cayla ;

- le contrat d'objectifs et de moyens de l'Institut français pour la période 2017-2019 transmis le 10 janvier 2017 et présenté devant votre commission le 8 février 2017 par M. Bruno Foucher.

Tous ont fait l'objet d'un avis de la commission sur la base d'une communication du rapporteur pour avis des crédits correspondants. Fait rarissime, le projet de COM de France Télévisions (réunion du 19 octobre 2016) a fait l'objet d'un avis négatif.



---

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

### I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Une loi a été adoptée dans ce secteur au cours de la session 2016 2017 et est partiellement applicable.

Les deux grandes lois sur la refondation de l'école et l'enseignement supérieur et la recherche adoptées au cours de la XIVe législature sont entièrement applicables. Il reste cependant des rapports en attente de publication.

#### *A. LOI N°2016-1828 DU 23 DÉCEMBRE 2016 PORTANT ADAPTATION DU DEUXIÈME CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS AU SYSTÈME LICENCE-MASTER-DOCTORAT*

Issue d'une proposition de loi sénatoriale présentée par M. Jean-Léonce Dupont et plusieurs de ses collègues, cette loi modifie le code de l'éducation pour permettre aux universités qui le souhaitent de conditionner l'admission en première année de deuxième cycle (master 1 - M1). Elle intègre le dispositif issu de l'accord, conclu le 4 octobre 2016, entre le Gouvernement et les principaux acteurs concernés, sur la question de la sélection à l'entrée en master.

Pour les étudiants admis en M1, l'accès en master 2-M2 devient de droit dès lors qu'ils ont validé les semestres de leur première année. La loi instaure par ailleurs un « droit à la poursuite d'études » après la licence, tout en encadrant ce dispositif et en en prévoyant une évaluation approfondie. Ainsi, les étudiants titulaires d'un diplôme national de licence qui ne seront pas admis en première année dans la formation de deuxième cycle de leur choix se verront proposer, s'ils en font la demande, une formation de deuxième cycle tenant compte de leur projet professionnel et de l'établissement dans lequel ils ont obtenu leur licence.

L'article 1er de la loi prévoit trois décrets. En l'état actuel, deux décrets sur les trois attendus ont été pris :

- Le **décret n°2017-83** du 25 janvier 2017 précise les conditions dans lesquelles les titulaires du diplôme national de licence non admis en première année d'une formation de leur choix conduisant au diplôme national de master se voient proposer l'inscription dans une formation du deuxième cycle. En l'absence de réponse positive à des demandes d'admission en M1, un étudiant titulaire d'une licence peut saisir le recteur de région académique pour se voir présenter, après accord des chefs

d'établissements concernés, au moins trois propositions d'admission dans une formation conduisant au diplôme national de master.

Le décret précise également que dans les cas où l'accès en M1 est subordonné au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat, les refus d'admission sont notifiés aux candidats qui peuvent, dans le délai d'un mois suivant la notification de ce refus, demander que leur en soient communiqués les motifs.

- Le **décret n° 2017-851** du 6 mai 2017 concerne l'information des titulaires du diplôme national de licence sur les perspectives qui leur sont offertes en matière d'insertion professionnelle ou de poursuite de formation.

Cette information est délivrée dans les conditions définies par le président de l'université et au plus tard dans le délai de six mois qui suit sa date d'obtention. Délivrée de manière collective ou individuelle, le cas échéant par des moyens numériques, elle porte sur les métiers et les professions auxquels les titulaires d'une licence sont susceptibles d'accéder ainsi que sur les outils et techniques de recherche d'emploi. Elle est assurée par les services universitaires chargés de l'information, de l'orientation et de l'insertion professionnelle des étudiants, notamment le bureau d'aide à l'insertion professionnelle. L'université peut associer des institutions partenaires compétentes en matière d'insertion professionnelle ou d'orientation.

Un dernier décret pris après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche est censé fixer la liste des formations dans lesquelles l'admission en seconde année du deuxième cycle conduisant au diplôme national de master peut dépendre des capacités d'accueil des établissements et, éventuellement, être subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat. Cette liste se substituerait à celle qui est actuellement établie dans le cadre du décret n° 2016-672 du 25 mai 2016 relatif au diplôme national de master.

Le décret attendu n'a toujours pas fait l'objet d'une publication.

## **II. CULTURE**

Trois lois sont concernées.

### ***A. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP)***

Si à la date du 31 mars 2017, le taux d'application de la loi calculé sur la base des décrets prévus s'établissait à 54 %, au 31 mars 2018, le taux d'application de la loi s'élève désormais à 93 %.



## 1. Les mesures réglementaires prises au 31 mars 2018

### *a) Création artistique, industries culturelles et propriété intellectuelle*

Pas moins de quatorze arrêtés du 5 mai 2017 fixent les cahiers des missions et des charges relatifs à différents labels d'institutions culturelles du spectacle vivant, des arts plastiques et de la musique. Outre la reconnaissance artistique qu'accorde le label, celui-ci a des conséquences très concrètes sur les financements apportés par l'État aux collectivités sur ce type de projet culturel.

Ces quatorze arrêtés complètent le décret du 28 mars 2017, pris en application de l'article 5 de la loi, qui réorganisait la procédure de labellisation.

Sont concernés les labels ou appellations suivants : « Scène de Musiques actuelles », « Pôle national du cirque », « Scène conventionnée d'intérêt national », « Centre de développement chorégraphique national », « Centre national de création musicale », « Centre d'art contemporain d'intérêt national », « Centre national des arts de la rue et de l'espace public », « Fonds régional d'art contemporain », « Opéra national en région », « Orchestre national en région », « Scène nationale », « Centre chorégraphique national », « Centre dramatique national » et « théâtre lyrique d'intérêt national ».

Un **arrêté du 18 janvier 2018** fixant la composition du dossier de demande d'attribution du label « centre culturel de rencontre » est venu compléter le dispositif.

### *b) Spectacle vivant*

- Le **décret n° 2017-1049** du 10 mai 2017 relatif à la participation d'amateurs à des représentations d'une œuvre de l'esprit dans un cadre lucratif précise les modalités d'accompagnement de la pratique « amateurs » ou d'actions pédagogiques culturelles en application de l'**article 32** de la loi.

Il fixe les conditions et la nature du conventionnement entre les structures entrepreneurs de spectacle et l'État ou les collectivités territoriales et prévoit les clauses devant être reprises dans les statuts des établissements dont les missions prévoient des actions d'accompagnement de la pratique artistique en amateur et des actions pédagogiques et culturelles. Il établit les plafonds annuels de représentations associant des artistes amateurs et met en place un régime de télé-déclaration des spectacles recourant à des amateurs sur un registre tenu par le ministère chargé de la culture. Le ministère se voit enfin confier une mission d'examen des conditions de recours à des amateurs.

Deux arrêtés en date du 21 et du 25 janvier 2018 sont venus compléter le dispositif. Le premier porte sur la création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel relatif au contrôle des plafonds concernant la limite d'un nombre annuel de représentations par amateur

intervenant à titre individuel. Le second concerne la participation d'amateurs à des représentations d'une œuvre de l'esprit dans un cadre lucratif.

- L'**article 48** de la loi dispose que les entrepreneurs de spectacles vivants sont tenus de transmettre au ministère de la culture des informations relatives à la billetterie. Ces informations ont pour but de servir au futur Observatoire de la création. Le **décret n° 2017-926** du 9 mai 2017 précise les modalités de transmission de ces informations contenues notamment dans les relevés mentionnés aux articles 50 *sexies* B et 50 *sexies* H de l'annexe 4 du code général des impôts à des fins de statistiques. Il précise également la peine d'amende en cas de non-respect des obligations de transmission après mise en demeure préalable.

- Prévu à l'**article 50** de la loi, le **décret n° 2017-721** du 2 mai 2017 redéfinit les critères d'affectation de la taxe fiscale sur les spectacles instituée au profit, d'une part, du Centre national de la chanson, des variétés et du jazz (CNV) et, d'autre part, de l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP).

Le texte intègre les termes de l'accord signé en décembre 2015 entre l'ASTP et le CNV et confirme ainsi les règles spécifiques de répartition de la taxe entre les deux organismes en ce qui concerne les spectacles d'humour, les comédies musicales et les spectacles musicaux hors concerts et tours de chants.

Le décret prévoit également la création d'une commission de médiation qui remplace la commission d'arbitrage jusqu'alors saisie pour avis en cas de difficulté pour définir la catégorie dont un spectacle relève.

*c) Enseignement supérieur de la création artistique*

- L'**article 52** de la loi LCAP a institué un Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche artistiques et culturels (CNESERAC). Ce conseil fournira des avis sur les orientations générales de la politique du ministre chargé de la culture en matière d'enseignement supérieur et de recherche dans les domaines de la création artistique, de l'architecture et du patrimoine.

Le **décret n° 2017-778** du 4 mai 2017 fixe les missions et les règles de fonctionnement du CNESERAC. Il précise également sa composition et notamment les modalités de désignation des représentants élus des personnels enseignants, de recherche et des étudiants des établissements d'enseignement supérieur et des structures de recherche relevant du ministère chargé de la culture.

- Le **décret n° 2017-718** du 2 mai 2017 relatif aux établissements d'enseignement de la création artistique complète, d'une part, dans le code de l'éducation le descriptif de l'offre de formation dans l'enseignement supérieur de la création artistique pour tenir compte des modifications apportées par l'**article 53** de la loi, qui s'est attaché à redéfinir les missions de ces établissements. Ce décret définit, d'autre part, les conditions d'organisation pédagogique des enseignements préparant à l'entrée dans les

---

établissements d'enseignement supérieur de la création artistique auxquelles doivent satisfaire les établissements pour être agréés par l'État. Il définit également les modalités de délivrance, de renouvellement et de retrait de cet agrément.

*d) Patrimoine*

Le volet patrimoine de la LCAP a donné lieu à la publication de nombreuses mesures réglementaires, dont certaines n'étaient pas prévues par le texte de la loi.

L'**article 54** de la loi a ajouté un article L. 752-2 au code de l'éducation, qui réforme les missions des écoles nationales supérieures d'architecture (Ensa). Cinq décrets d'application, non prévus, ont été publiés le 15 février 2018.

Un premier **décret n° 2018-105** portant statut particulier du corps des professeurs et du corps des maîtres de conférences des écoles nationales supérieures d'architecture, crée un statut d'enseignant-chercheur des Ensa constitué de deux corps : celui des professeurs et celui des maîtres de conférences. Il abroge le statut des professeurs et maîtres-assistants des écoles d'architecture régi par le décret n° 94-262 du 1<sup>er</sup> avril 1994. Les enseignants relevant du décret de 1994 seront automatiquement reclassés dans le corps des enseignants-chercheurs.

Un second **décret n° 2018-106** relatif au Conseil national des enseignants-chercheurs des écoles nationales supérieures d'architecture, prévoit la mise en place du Conseil national des enseignants-chercheurs des écoles d'architecture (Cnesea). Celui-ci a vocation à se prononcer sur les mesures individuelles relatives aux enseignants-chercheurs des Ensa. Il exerce notamment, à ce titre, les compétences dévolues aux commissions administratives paritaires et établit la liste de qualification aux fonctions d'enseignant-chercheur. Le Cnesea remplit par ailleurs des missions d'ordre général pour la promotion de la recherche et détermine les critères donnant lieu aux décharges d'enseignement. Il est composé de 24 membres élus par le corps des enseignants-chercheurs et de 12 membres nommés par le ministre chargé de l'architecture. Sa composition et son mode de fonctionnement sont précisés dans le présent décret.

Un troisième **décret n° 2018-107** relatif aux maîtres de conférences et professeurs associés ou invités des écoles nationales supérieures d'architecture, prend acte du décret créant le statut d'enseignant-chercheur (n° 2018-105) et abroge le décret n° 93-368 du 12 mars 1993 relatif aux enseignants associés des écoles d'architecture. Il vise à rapprocher les dispositions régissant les professeurs et les maîtres de conférences associés des écoles d'architecture de celles appliquées aux enseignants associés ou invités des établissements relevant du ministre chargé de l'enseignement supérieur. Il précise les modalités de recrutement des associés et invités ; il distingue enseignants associés à plein temps et associés à mi-temps. Afin de

permettre aux établissements de s'assurer de façon durable l'intervention de professionnels, la durée maximale d'un service à mi-temps est fixée à neuf ans au lieu de six.

Un quatrième **décret n° 2018-108** relatif aux intervenants extérieurs des écoles nationales supérieures d'architecture, créé un statut d'intervenant extérieur au sein des Ensa, pour répondre au besoin des écoles qui ne disposent aujourd'hui ni de cadre adapté pour les interventions limitées, ni de base juridique pour leur rémunération. Les intervenants extérieurs ont vocation à dispenser des enseignements spécialisés en complément des matières enseignées à titre principal dans les établissements. Le service annuel des intervenants extérieurs ne peut excéder 48 heures d'équivalent travaux dirigés ou toute combinaison équivalente.

Enfin, un dernier **décret n° 2018-109** relatif aux écoles nationales supérieures d'architecture, modifie le statut des Ensa afin d'étendre à ces écoles les grands principes et modalités de gouvernance communément appliqués dans les autres établissements d'enseignement supérieur. Il maintient ainsi le statut d'établissement public administratif à ces écoles tout en adaptant les dispositions du code de l'éducation relatives aux établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel, conformément à l'article L. 752-1 de ce même code. Il modifie leur gouvernance, notamment la composition du conseil d'administration en réservant une place importante aux personnalités extérieures. Les ministères de tutelle sont désormais représentés au conseil d'administration, avec voix consultative. Il est institué un conseil pédagogique et scientifique qui donne des avis et formule des propositions. Le directeur est nommé pour une durée de trois ans renouvelable deux fois, après avis du conseil d'administration, par arrêté du ministre chargé de l'architecture.

*e) Archives*

Trois articles de la loi, relatifs aux archives, appelaient des mesures réglementaires. Celles-ci sont détaillées dans le **décret n° 2017-719** du 2 mai 2017 relatif aux services publics d'archives, aux conditions de mutualisation des archives numériques et aux conventions de dépôt d'archives communales.

- Le décret adapte les règles générales applicables à la mutualisation des archives au cas particulier des archives numérisées (**article 60** de la loi). Le Gouvernement a saisi l'opportunité de ce décret pour introduire dans le code du patrimoine une définition des services publics d'archives, qui n'y figurait pas encore. Le texte précise ainsi qu'« *un service public d'archives a pour missions de collecter, de conserver, d'évaluer, d'organiser, de décrire, de communiquer, de mettre en valeur et de diffuser des archives publiques* ». Pour le cas particulier des archives numériques, le décret apporte des précisions sur les tâches mutualisables et les exigences techniques à respecter. La mutualisation s'effectue dans le cadre d'une convention qui détermine

son périmètre, ses moyens de fonctionnement, son cadre financier et fixe « des indicateurs de suivi ». Le décret précise que la conservation mutualisée des archives numériques doit naturellement se faire « *dans les règles de l'art* » notamment en termes de sécurité, d'intégrité des données dans le temps et de traçabilité des actions effectuées.

Dans sa question écrite n°631 publié au *Journal Officiel* du 20 juillet 2017, Mme Sylvie Robert a souligné que « *de nombreux acteurs regrettent que ce texte ne fasse pas référence à des critères établis pour qualifier le service public des archives. D'ailleurs, lors de l'examen de la loi LCAP, le Sénat avait débattu de l'opportunité d'inscrire une définition claire du service public des archives au sein de la loi. La Haute assemblée avait finalement rappelé qu'elle serait vigilante quant à la définition retenue, in fine, par le pouvoir réglementaire. Il est certain qu'une définition plus précise, applicable de façon uniforme sur tout le territoire, constituerait une avancée et renforcerait la professionnalisation de ce métier au service des citoyens.* » Cette question n'a toujours pas reçu de réponse à ce jour.

- Le décret précise également les conditions de validation, par le directeur du service d'archives départementales, de la convention de dépôt des archives communales par les communes de moins de 2 000 habitants (**article 61** de la loi) et celles de plus de 2 000 habitants (**article 62** de la loi) auprès des services intercommunaux.

#### *f) Archéologie*

- Le **décret n° 2017-925 du 9 mai 2017** apporte des précisions sur les procédures administratives en matière d'archéologie préventive et aux régimes de propriété des biens archéologiques suite aux modifications introduites par la loi en matière d'archéologie préventive (**article 70** de la loi).

Il a pour objet de renforcer le contrôle de l'État sur les opérations et les opérateurs d'archéologie préventive. À cette fin, il définit la procédure d'habilitation des services des collectivités territoriales. Le décret détaille le contenu du dossier de demande d'habilitation à présenter par les collectivités intéressées, qui doit notamment comporter le statut, les qualifications et l'expérience de l'équipe envisagée, le projet scientifique que le service se propose de développer, la présentation des moyens techniques et opérationnels. L'habilitation est accordée sans limitation de durée par décision des ministres chargés de la culture et de la recherche, après consultation du Conseil national de la recherche archéologique. Le service habilité doit toutefois transmettre, tous les cinq ans, un bilan détaillé, dont le décret fixe le contenu. Tout ou partie de l'habilitation peut être suspendue par décision motivée des deux ministres ; elle peut également être retirée lorsque le service ne remplit plus les conditions exigées ou en cas de « *manquements graves ou répétés dans l'exécution des opérations archéologiques* ».

Le décret apporte également des précisions sur la procédure d'agrément d'opérateurs d'archéologie préventive ainsi que sur les

modalités de prescription d'opération archéologique sous le contrôle scientifique et technique des services de l'État chargés de l'archéologie. Il précise enfin le nouveau régime de propriété des biens archéologiques mobiliers et immobiliers institué par la loi. À cet effet, il définit la notion d'ensemble archéologique mobilier et de données scientifiques et crée un régime de déclaration d'aliénation d'un bien archéologique mobilier ou de division par lot ou pièce d'un ensemble.

*g) Patrimoine – domaines nationaux*

La loi a mis en place une protection spécifique aux domaines nationaux. En application de l'article L. 621-35 du code du patrimoine créé par l'**article 75** de la loi du 7 juillet 2016, le **décret n° 2017-720** du 2 mai 2017 définit une **première liste de domaines nationaux dont la propriété relève en totalité ou pour l'essentiel de l'État** et qui pourront désormais faire l'objet d'une protection renforcée : le domaine de Chambord, le domaine du Louvre et des Tuileries, le domaine de Pau, le château d'Angers, le palais de l'Élysée et le palais du Rhin.

*h) Architecture*

- L'**article 83** de la loi a étendu le champ de l'obligation de recourir à un concours d'architecture à l'ensemble des acheteurs soumis à la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée, dite « loi MOP ». Outre l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements, cette obligation s'adresse désormais par conséquent aux organismes privés assurant la gestion d'un régime obligatoire d'assurance sociale (mentionnés à l'article L. 124-4 du code de la sécurité sociale) et aux organismes publics et privés d'habitations à loyer modéré.

Le **décret n° 2017-516** du 10 avril 2017 portant diverses dispositions en matière de commande publique expose les modalités et conditions d'organisation des concours par l'ensemble de ces opérateurs.

- Le **décret n° 2017-495** du 6 avril 2017 portant diverses dispositions relatives à l'organisation de la profession d'architecte précise les conditions d'application des dispositions issues des **articles 85 et 86** de la loi qui prévoient une obligation de représentativité des territoires au sein de chaque conseil régional de l'ordre des architectes (CROA) et une nouvelle compétence des CROA dans la lutte contre les signatures illicites de documents dans le cadre des autorisations d'urbanisme. Le décret précise également les demandes pour lesquelles le silence du CROA vaut décision de rejet.

Un **arrêté du 18 mai 2017** relatif aux élections des conseils régionaux et nationaux de l'ordre des architectes, est venu compléter le dispositif de l'article 87 sur ces mêmes conseils.

- L'**article 88** de la loi a introduit le dispositif du « **permis de faire** ». Il s'agit de permettre à l'État, aux collectivités territoriales et aux organismes HLM de déroger, à titre expérimental et pour une durée de sept ans, à certaines règles de construction pour la réalisation d'équipements publics et de logements sociaux.

Le **décret n° 2017-1044** du 10 mai 2017 portant expérimentation en matière de **construction** a pour objet de préciser un premier volet de règles de construction **qui peuvent faire l'objet d'une dérogation, ainsi que les résultats à atteindre s'y substituant**. Il porte sur deux champs de dérogation possibles - l'accessibilité et la sécurité incendie.

Le décret précise également les projets de construction pouvant faire l'objet de cette expérimentation ainsi que la liste des pièces devant être produites par le maître d'ouvrage à l'appui de sa demande de dérogation. Les projets feront l'objet d'un contrôle continu réalisé par une tierce partie indépendante qui vérifiera les résultats devant être atteints par les constructions. La possibilité de déroger pourra être retirée en cours de projet si les résultats attendus ne peuvent être atteints. Les ministres en charge de la construction et de l'architecture auront pour mission d'évaluer au final le dispositif en vue de formuler des propositions de simplification de la réglementation et des normes en matière de construction.

Un second décret censé porter sur d'autres champs de dérogation : réemploi de matériaux, performance énergétique, caractéristiques acoustiques, n'est finalement pas paru.

Le projet de loi pour un État au service d'une société de confiance, actuellement en cours de discussion devant le Parlement, prévoit, dans son article 26, la possibilité pour une ordonnance d'abroger le I de l'article 88 de la LCAP.

- Le **décret n° 2017-842** du 5 mai 2017 porte adaptation des missions de maîtrise d'œuvre aux marchés publics globaux en application de l'**article 91** de la loi. Il définit un contenu de mission de maîtrise d'œuvre de base pour les marchés publics globaux. Il encadre ainsi les conditions d'exécution du marché public global en veillant au respect d'un équilibre entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les entreprises.

#### *i) Ordonnances*

Les articles 93 à 95 de la LCAP ont habilité le Gouvernement à procéder par voie d'ordonnance en différents domaines.

Cinq ordonnances sont parues au cours de la période de référence :

- l'**ordonnance n° 2017-762** du 4 mai 2017 modifiant la partie législative du code du cinéma et de l'image animée prévue par l'**article 93** ;

- l'**ordonnance n° 2017-650** du 27 avril 2017 qui modifie le code du patrimoine en vue d'harmoniser les dispositions relatives au contrôle de l'État sur les bibliothèques (**article 95** de la loi) ;

- l'**ordonnance n° 2017-651** du 27 avril 2017 qui modifie le code du patrimoine en vue d'harmoniser les procédures d'autorisation de travaux sur les immeubles et les objets mobiliers classés ou inscrits et pour définir des exceptions au caractère suspensif du recours exercé à l'encontre de la décision de mise en demeure d'effectuer des travaux de réparation ou d'entretien d'un monument historique classé (**article 95** de la loi) ;

- l'**ordonnance n° 2017-1117** du 29 juin 2017 relative aux règles de conservation, de sélection et d'étude du patrimoine archéologique mobilier (**article 95** de la loi) ;

- l'**ordonnance n° 2017-1134** du 5 juillet 2017 portant diverses dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel (**articles 95 et 96** de la loi).

## **2. Les mesures réglementaires en attente**

### *a) Industries culturelles*

- Pour l'industrie musicale comme pour le cinéma et l'audiovisuel, la loi du 7 juillet 2016 a prévu que, pour plusieurs dispositifs qu'elle crée, un décret serait pris dans un délai donné en cas d'absence d'accord professionnel destiné à en préciser les conditions de mise en œuvre. Cela concerne les articles 10 et 21 de la loi.

Les négociations dans les secteurs de la musique et du cinéma ont abouti à un accord et les décrets correspondant ne sont en conséquence plus requis.

Un accord entre producteurs de musique et artistes interprètes pour garantir une rémunération minimale sur le streaming, est intervenu le 11 septembre 2017.

Sous l'égide du ministère de la culture et du ministère du travail et dans le cadre de la convention collective de l'édition phonographique, cet accord est intervenu à l'issue de la réunion de la commission mixte paritaire du jeudi 6 juillet, après une série de 13 réunions entre les partenaires sociaux depuis septembre 2016.

Une garantie de rémunération minimale aux artistes pour les exploitations en streaming de leurs enregistrements était prévue dans l'accord du 2 octobre 2015 pour un développement équitable de la musique en ligne et dans la loi LCAP du 7 juillet 2016, qui confiait aux organisations patronales et syndicales de la musique enregistrée le soin d'en déterminer les modalités.



En effet, les artistes interprètes sont présumés salariés par le code du travail et à ce titre, ils négocient des accords collectifs avec leurs employeurs. Cette situation est une spécificité de la législation française.

En prévoyant des rémunérations minimales pour l'exploitation en streaming de leurs enregistrements, cet accord marque une avancée indéniable pour les artistes, tout particulièrement pour les artistes émergents et en développement, quel que soit le label avec lequel ils signent un contrat.

L'accord conclu propose un point d'équilibre, fruit de concessions réciproques. Il met en place un cadre permettant au producteur et à l'artiste de choisir d'un commun accord, dans leur relation contractuelle, l'une des deux options suivantes pour les exploitations en streaming :

- une rémunération minimale sous forme de taux de redevance, sensiblement équivalents aux taux moyens et médians constatés en France par l'étude BearingPoint/ ministère de la culture, publiée en juillet 2017 ;

- une rémunération minimale sous forme d'une avance assortie de taux de redevance. Le montant de cette avance est d'un niveau substantiel au regard du chiffre d'affaires réalisé par la grande majorité des nouveautés produites en France.

Or ces minima conventionnels ne sont qu'un plancher, au-delà duquel artistes et producteurs pourront naturellement convenir d'une rémunération plus importante.

Par ailleurs, l'ensemble des acteurs de la filière audiovisuelle, qui regroupe les sociétés d'auteurs, les producteurs, les distributeurs et les diffuseurs de films, a réussi à trouver un accord le 6 juillet 2017 pour améliorer la transparence des comptes dans le cinéma et l'audiovisuel français.

La loi invitait les organisations représentatives du secteur à trouver un terrain d'entente. Les deux textes adoptés vont permettre beaucoup plus de communication sur les comptes de production des films, mais aussi sur les comptes d'exploitation, relatif à la diffusion des films sur tous les types de supports, y compris les plateformes de vidéo à la demande.

- À l'article 30, il manque toujours un décret d'application sur les modalités de la délivrance et du retrait de l'agrément du droit de reproduire et de représenter une œuvre dans le cadre de services automatisés de référencement d'image.

#### *b) Enseignement supérieur de la création artistique*

Le **décret n° 2017-718** du 2 mai 2017 relatif aux établissements d'enseignement de la création artistique rend partiellement applicable **l'article 53**. Des mesures réglementaires encore en attente doivent encore préciser les conditions dans lesquelles les enseignants des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du

spectacle vivant et des arts plastiques peuvent être chargés d'une mission de recherche (article L. 759-4 du code de l'éducation) et l'organisation des études et des diplômes ainsi que les modalités de l'évaluation des formations dans les disciplines du cinéma et de la communication audiovisuelle (article L. 75-10-1 du code de l'éducation).

### 3. Rapports

La loi LCAP a prévu la **remise de huit rapports**. Un rapport a été remis lors de la session précédente et deux lors de cette session :

- rapport unique du 22 septembre 2017, pris pour l'application de l'article 6 de la loi, sur l'opportunité de mettre en place un dispositif permettant à l'État, aux collectivités territoriales et à leurs groupements, de consacrer 1 % du coût des opérations de travaux publics au soutien de projets artistiques et culturels dans l'espace public.

- rapport annuel du Gouvernement du 26 décembre 2017, pris en application de l'article 68 de la loi, sur l'établissement de la liste des ayants droit auxquels restituer les œuvres spoliées et sur l'intégration aux collections nationales des œuvres répertoriées « Musées Nationaux Récupération ».

Si une partie significative des œuvres d'art spoliées en France pendant la Seconde guerre mondiale a déjà été restituée, plus de 2 000 œuvres récupérées en Allemagne sont toujours conservées par des musées publics français sous l'étiquette MNR (Musées Nationaux Restitution). Cette étiquette permet à ces œuvres de bénéficier d'un statut spécifique, étant conservées par 57 musées mais ne faisant pas partie des collections publiques. L'avancement des restitutions demeurant insuffisant, le ministère de la Culture avait chargé, en mai 2017, David Zivie d'établir un état des lieux du traitement des œuvres ayant fait l'objet de spoliations ainsi qu'identifier des axes d'amélioration. Ce rapport, remis le 19 mars 2018, pointe les faiblesses institutionnelles en matière de restitutions et formule des propositions pour améliorer le dispositif existant. Il met également en lumière la lenteur et la complexité du processus de restitution. Ainsi, seules 12 restitutions ont eu lieu entre 2012 et 2017. Afin de pallier les carences constatées, le rapport propose notamment d'élargir les compétences de la Commission pour l'indemnisation des victimes de spoliation (CIVS) et de conférer à cette commission un rôle plus important dans le processus de restitution. Il préconise également d'affecter l'ensemble des œuvres MNR au Musée d'art et d'histoire du Judaïsme afin de remédier à la dispersion des œuvres sur le territoire français.

---

Les rapports prévus aux articles 41, 45, 88 et 116 sont toujours en attente de publication. Le délai prévu pour la parution d'un certain nombre est toujours en cours, ce qui explique qu'ils n'aient pas tous encore été transmis :

- rapport sur la situation du dialogue social et de la représentativité des négociateurs professionnels du secteur du spectacle vivant et enregistré (transmission prévue dans un délai d'un an après la promulgation). Le délai est donc dépassé depuis le 7 juillet 2017 ;

- rapports sur l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans les trois mois précédant la fin de l'expérimentation prévue pour durer sept ans à compter de la promulgation)

- rapport d'évaluation sur l'appropriation, par les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, et compétentes en droit de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans un délai de vingt-quatre mois suivant la promulgation).

En revanche, un rapport n'est toujours pas paru alors que le délai fixé par la loi est expiré : il s'agit du rapport au Parlement sur la situation des arts visuels (transmission prévue dans un délai de six mois après promulgation de la loi).

#### ***B. LOI N° 2009-669 DU 12 JUIN 2009 FAVORISANT LA DIFFUSION ET LA PROTECTION DE LA CRÉATION SUR INTERNET, DITE LOI HADOPI 1***

Les articles L.132-41 et L.132-45 du code de la propriété intellectuelle prévoient que, pour les journalistes auteurs d'images fixes (photographies ou dessins) rémunérés « à la pige », la cession à titre exclusif des droits d'exploitation sur leurs œuvres au profit de leur employeur ne s'applique qu'après l'entrée en vigueur d'un accord de branche déterminant le salaire minimum. A défaut de conclusion d'un accord de branche au 13 juin 2011, la loi renvoyait à un décret le soin de fixer les conditions de détermination de ce salaire minimum.

Faute d'accord entre les syndicats d'éditeurs et de journalistes, c'est donc le ministère de la Culture et de la communication qui a fixé le barème par décret et qui concerne les pigistes photographes, mais aussi les dessinateurs. Après six ans d'attente, les photographes pigistes (travailleurs non intégrés à une rédaction et produisant à la commande) voient leur rémunération encadrée en instituant un salaire minimal.

**Le décret n° 2017-927 du 8 mai 2017 fixant les conditions de détermination du salaire minimum des journalistes professionnels auteurs d'images fixes rémunérés à la pige** vient pallier cette absence, sans préjudice de l'application du principe de faveur qui autorise qu'un accord de branche ou d'entreprise fixe un minimum plus favorable et des autres stipulations

conventionnelles prévues spécifiquement par chaque forme de presse qui continuent à s'appliquer.

Le montant du salaire minimum est fixé en référence aux grilles de rémunération minimum en vigueur pour les reporters photographes permanents dans les six accords collectifs applicables aux entreprises de presse écrite (presse quotidienne nationale, presse quotidienne régionale, presse quotidienne départementale, presse hebdomadaire régionale, presse magazine et presse spécialisée) pour un temps théorique d'exécution de 5 heures. Le salaire minimum ne peut être inférieur à la moyenne de ces six rémunérations, arrondie à la dizaine d'euros supérieure pour sa première détermination.

Le nouveau « Smic » des photographes est donc égal à 60 euros brut pour cinq heures de travail (soit 9 euros net de l'heure contre 7,58 euros pour le Smic national).

Le tarif minimum de la pige en matière d'image fixe prévu par le présent décret sera revalorisé en fonction de l'évolution du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC).

***C. LOI N° 2006-961 DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2006 RELATIVE AU DROIT D'AUTEUR ET AUX DROITS VOISINS DANS LA SOCIÉTÉ DE L'INFORMATION***

**Aucun nouveau texte d'application de cette loi n'est paru depuis huit ans.**

**Trois dispositions sont toujours en attente d'un décret :**

- la conciliation des mesures techniques de protection et du bénéfice de l'exception de copie privée et de l'exception en faveur des handicapés (article 16 de la loi). Les évolutions législatives issues de la loi LCAP précitée ont cependant permis de fluidifier la transmission des fichiers numériques *via* la plateforme PLATON de la Bibliothèque nationale de France dans le cas de « l'exception handicap ».

- les conditions d'exploitation des droits des auteurs agents publics (article 33 de la loi) ;

- les conditions d'organisation du dépôt légal des informations communiquées publiquement en ligne (article 41 de la loi).

Enfin, le Gouvernement n'a pas remis au Parlement le rapport sur la mise en œuvre de la loi et sur celle d'une plate-forme publique de téléchargement pour les artistes.

### III. COMMUNICATION

Trois lois sont concernées : une loi promulguée au cours de la session précédente est partiellement applicable et deux lois adoptées lors de la session 2016-2017 sont d'application directe.

#### *A. LOI N° 2015-1267 DU 14 OCTOBRE 2015 RELATIVE AU DEUXIÈME DIVIDENDE NUMÉRIQUE ET À LA POURSUITE DE LA MODERNISATION DE LA TÉLÉVISION NUMÉRIQUE TERRESTRE*

Issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, cette loi avait pour objectifs de dégager un nouveau dividende numérique, tout en garantissant au téléspectateur la continuité de la réception télévisuelle et de moderniser la télévision numérique terrestre (TNT) pour offrir aux téléspectateurs une qualité d'image et de son en haute définition.

La bande de fréquence 700 MHz affectée jusqu'alors à la diffusion audiovisuelle a été réaffectée aux opérateurs mobiles afin de prendre en charge l'augmentation du trafic de données mobiles. De plus, en vue de généraliser la haute définition, la loi a fait évoluer la norme de la TNT du MPEG-2 au tout MPEG-4.

Ces évolutions technologiques ont donné lieu à l'adoption de mesures d'accompagnement pour les téléspectateurs dans les dispositions diverses et finales de la loi. Ces dispositifs d'aide et d'assistance qui appelaient des mesures d'application détaillées. Sur les cinq décrets d'application requis, quatre ont été publiés. La loi est par conséquent considérée comme partiellement mise en application

**L'article 18** de la loi modifie l'article L. 43 du code des postes et des communications électroniques qui détermine les missions de l'agence nationale des fréquences (ANFR). Il prévoit que l'agence doit coordonner l'implantation sur le territoire national des stations radioélectriques de toute nature en veillant à prévenir les brouillages préjudiciables entre utilisateurs de fréquences. Il permet également à l'ANFR de suspendre l'accord donné à un site lorsqu'elle constate qu'il est à l'origine d'un brouillage. **Un décret en Conseil d'État fixant les modalités d'une telle suspension est toujours en attente.**

Sur les deux rapports prévus par la loi, un est toujours en attente. Prévu à l'article 2 de la loi, il concerne l'affectation future de la bande des 500 MHz et les perspectives de diffusion et de distribution des services de télévision en France. Il doit être remis au Parlement au plus tard en 2025, soit au moins cinq ans avant l'expiration de la période pendant laquelle la bande des 500 MHz demeurera affectée au Conseil supérieur de l'audiovisuel.

**B. LOI N° 2016-1524 DU 14 NOVEMBRE 2016 VISANT À RENFORCER LA LIBERTÉ, L'INDÉPENDANCE ET LE PLURALISME DES MÉDIAS**

Il s'agit d'une loi d'application directe.

Elle comporte de nouvelles dispositions sur les droits des journalistes et les obligations des sociétés d'édition et prévoit notamment que :

- les journalistes ont le droit de s'opposer à toute pression, de refuser de divulguer leurs sources et de refuser de signer un article ou une émission si une partie du contenu a été modifiée à leur insu ou contre leur volonté ;

- les entreprises ou sociétés éditrices de presse ou audiovisuelles soumises à une obligation d'information renforcée, doivent se doter d'une charte déontologique. Cette charte est rédigée conjointement par la direction et les représentants des journalistes. À défaut de conclusion d'une charte avant le 1er juillet 2017 et jusqu'à l'adoption de celle-ci, les déclarations et les usages professionnels relatifs à la profession de journaliste peuvent être invoqués en cas de litige ;

- la détention de documents provenant du délit de violation du secret professionnel ou du secret de l'enquête ou de l'instruction ou du délit d'atteinte à l'intimité de la vie privée ne peut pas constituer le délit de recel lorsque ces documents contiennent des informations dont « la diffusion au public constitue un but légitime dans une société démocratique ».

Le texte définit les pouvoirs du Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) en matière de pluralisme, d'honnêteté et d'indépendance de l'information et des programmes.

Il crée, enfin, un comité relatif à l'honnêteté, à l'indépendance et au pluralisme de l'information et des programmes composé de personnalités indépendantes auprès de toute personne morale éditrice d'un service de radio généraliste à vocation nationale ou de télévision qui diffuse, par voie hertzienne terrestre, des émissions d'information politique et générale.

Par ailleurs, l'ensemble des dispositions de la loi relative à la protection des sources a été censuré par le Conseil constitutionnel. Le régime antérieur de protection des sources est donc maintenu en l'état.

---

**C. LOI N°2016-1771 DU 20 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA SUPPRESSION  
DE LA PUBLICITÉ COMMERCIALE DANS LES PROGRAMMES JEUNESSE  
DE LA TÉLÉVISION PUBLIQUE**

Issue d'une proposition de loi sénatoriale présentée par M. André Gattolin et plusieurs de ses collègues, cette loi est d'application directe.

Elle a pour objectif d'interdire la diffusion de messages publicitaires durant les programmes des chaînes de télévision publiques destinés prioritairement aux enfants de moins de douze ans. Cette interdiction s'applique également quinze minutes avant et après la diffusion de ces programmes, de même que dans le cadre de leur diffusion sur les sites internet des mêmes chaînes de télévision.

La loi est entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Au-delà, l'article 1<sup>er</sup> de la loi prévoit que le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) remette chaque année au Parlement un rapport « *évaluant les actions menées par les services de communication audiovisuelle en vue du respect par les émissions publicitaires qui accompagnent les programmes destinés à la jeunesse des objectifs de santé publique et de lutte contre les comportements à risque et formulant des recommandations pour améliorer l'autorégulation du secteur de la publicité* ». Un tel rapport n'a jusqu'à présent pas été remis par le CSA. Celui-ci pourrait toutefois consacrer un développement à ces problématiques dans le cadre de son rapport d'activité annuel pour lequel il dispose désormais d'un délai de six mois après l'achèvement de l'année concernée en application de l'article 21 de loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Enfin, le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 1<sup>er</sup> en vue de réglementer « *les messages publicitaires diffusés par les services de télévision dans les programmes destinés à la jeunesse* » peut être considéré comme sans objet. Présente dans le dispositif de la proposition de loi initiale, la mention d'un tel décret avait été supprimée par le Sénat avant d'être rétablie en séance par l'Assemblée nationale contre l'avis de la commission des affaires culturelles et de l'éducation. Le décret n°92-280 du 27 mars 1992 pris pour l'application des articles 27 et 33 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 et fixant les principes généraux définissant les obligations des éditeurs de services en matière de publicité, de parrainage et de télé-achat, notamment son article 7 destiné à réglementer la publicité concernant les mineurs, satisfait en effet déjà cette demande. La modification adoptée par l'Assemblée nationale ne changeant pas, en réalité, la portée de l'article 1<sup>er</sup>, le Sénat a adopté définitivement l'article en deuxième lecture. Au final, le Gouvernement considère également que les dispositions réglementaires souhaitées à l'article 1<sup>er</sup> existent déjà dans le décret n° 92-280 du 27 mars 1992 et ne nécessitent pas de modifications.

#### IV. JEUNESSE ET SPORTS

Une loi promulguée lors de la session 2015-2016 est devenue entièrement applicable et deux nouvelles lois promulguées lors de la session 2016-2017, sont l'une partiellement applicable et l'autre mise en application.

##### *A. LOI N° 2015-1541 DU 27 NOVEMBRE 2015 VISANT À PROTÉGER LES SPORTIFS DE HAUT NIVEAU ET PROFESSIONNELS ET À SÉCURISER LEUR SITUATION JURIDIQUE ET SOCIALE*

Issue d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale, la loi est applicable, toutes les mesures ayant été prises à la date du 31 mars 2018.

La dernière mesure prise date du 24 avril 2017. Il s'agit du **décret n° 2017-619 relatif à la mise à disposition d'enseignements à distance dans les établissements d'enseignement supérieur** qui fixe le régime de l'enseignement supérieur à distance. Il définit également les conditions de délivrance de cet enseignement par les établissements d'enseignement supérieur et précise les dispositifs nécessaires à sa validation.

De portée générale, ce décret s'applique, entre autres, aux sportifs de haut niveau conformément à l'article L. 611-4 du code de l'éducation modifié par l'article 6 de la loi n° 2015-1541.

##### *B. LOI N° 2016-1528 DU 15 NOVEMBRE 2016 RATIFIANT L'ORDONNANCE N° 2015-1682 DU 17 DÉCEMBRE 2015 PORTANT SIMPLIFICATION DE CERTAINS RÉGIMES D'AUTORISATION PRÉALABLE ET DE DÉCLARATION DES ENTREPRISES ET DES PROFESSIONNELS ET MODIFIANT LE CODE DU SPORT*

Cette loi, qui présente un caractère essentiellement technique, est mise en application. Elle ratifie l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 prise sur le fondement de l'article 10 de la loi n° 2014-1545 du 20 décembre 2014 relative à la simplification de la vie des entreprises et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit et des procédures administratives. Elle procède également à la correction d'erreurs de coordination liées aux dispositions de l'ordonnance. Enfin, elle étend le champ du suivi du profil biologique des sportifs, afin de mettre la législation française en conformité avec les recommandations de l'Agence mondiale antidopage.

L'article 4 qui prévoyait la parution d'un décret pour la nomination d'un commissaire aux comptes supplémentaire par l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution dans les organismes intervenant dans le secteur de l'assurance, est déjà appliqué par les dispositions de l'article R. 612-59 du



---

code monétaire et financier (décret n° 2010-217 du 3 mars 2010). Un nouveau décret d'application n'est donc pas nécessaire.

***C. LOI N° 2017-261 DU 1<sup>ER</sup> MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS***

La loi n° 2017-261 du 1er mars 2017 adapte le cadre juridique du sport professionnel aux nouveaux enjeux éthiques et économiques auxquels il est confronté. Elle poursuit quatre objectifs : la préservation de l'éthique du sport et le renforcement de la lutte contre la manipulation des compétitions sportives (Titre I), le contrôle des flux financiers et de l'activité des agents sportifs (Titre II), l'amélioration de la compétitivité des clubs professionnels et la professionnalisation de ses acteurs (Titre III) et enfin, le développement et la médiatisation du sport féminin (Titre IV).

Deux décrets sont parus au cours de la période de référence :

**Le décret n° 2017-1834 du 28 décembre 2017 fixant la liste des acteurs des compétitions sportives visés à l'article L. 131-16 du code du sport**, pris en application de l'article 8 de la loi, fixe la liste des acteurs des compétitions sportives à l'encontre desquels les fédérations délégataires édictent des interdictions de réaliser des prestations de pronostics sportifs, de détenir une participation au sein d'un opérateur de paris sportifs agréé, de parier et de divulguer des informations privilégiées sur leur discipline sportive.

**Le décret n° 2017-1059 du 10 mai 2017 relatif à la Conférence permanente du sport féminin**, pris en application de l'article 21 de la loi, fixe les missions et la composition de la Conférence permanente du sport féminin qui vise à contribuer à une meilleure connaissance de la place du public féminin dans les pratiques sportives, à accroître l'accompagnement des acteurs en vue d'une meilleure structuration et de la professionnalisation du sport féminin et de favoriser la médiatisation du sport féminin.

En revanche, plusieurs décrets restent en attente pour l'application des articles 1<sup>er</sup>, 17 et 25.

Afin de renforcer la lutte contre la manipulation des compétitions sportives, l'article 1<sup>er</sup> de la loi étend les pouvoirs conférés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne en lui confiant la responsabilité de fixer la liste des compétitions ou manifestations sportives sur lesquelles des paris sportifs sont autorisés en tout ou partie.

L'article 17 prévoit qu'une association ou une société sportive peut conclure avec un sportif ou un entraîneur professionnel qu'elle emploie un contrat relatif à l'exploitation commerciale de son image, de son nom ou de

sa voix, au moyen d'une redevance. Pour être appliqué, cet article nécessite une mesure réglementaire.

Dans une question orale posée le 21 décembre 2017, Mme Catherine Troendlé a interrogé la ministre des sports à ce sujet, soulignant que cette disposition permettra de conserver dans les compétitions nationales certains joueurs qui s'expatrient aujourd'hui. Les rémunérations, que ces joueurs percevront, seront soumises à cotisations, entraînant un surcroît de recettes fiscales et sociales pour l'État. Quant aux redevances, elles seront fiscalisées, au titre des bénéficiaires non commerciaux (BNC) ou des bénéficiaires industriels et commerciaux, les BIC.

Or, le décret fixant « *les catégories de recettes générées par l'exploitation commerciale de l'image, du nom ou de la voix du sportif donnant lieu au versement d'une redevance à ce dernier* » est toujours en attente de parution, plus d'un an après la parution de la loi.

En réponse à cette question orale, Mme Laura Flessel a indiqué que sa parution supposerait de déterminer, au préalable, les catégories de recettes constituant l'assiette de la redevance perçue par les bénéficiaires, joueurs et entraîneurs :

*« Pour ce faire, des travaux inter-directions – Sport, Budget, Sécurité sociale – sont en cours, sous l'égide du Premier ministre. Nous sommes enfin parvenus à un point de convergence, qui a fait l'objet d'une consultation des organisations professionnelles. Nous allons donc aboutir.*

*Ce mécanisme devra pérenniser les rémunérations des joueurs et entraîneurs les plus vulnérables, mais devra également contribuer à la prévention des comportements d'optimisation fiscale, notamment offshore. L'honnêteté nous oblige à reconnaître que cela existe dans d'autres championnats.*

*Enfin, en l'absence de règles fiscales communes, ce dispositif doit permettre de réduire l'écart de compétitivité entre les acteurs nationaux et ceux du marché de l'Union européenne. Le renforcement de la compétitivité du sport professionnel devrait se traduire par une revalorisation des flux financiers bénéficiant au sport amateur. »*

Enfin, le décret devant préciser le montant minimal des garanties devant être souscrites par les fédérations, prévu à l'article 25 de la loi n'est toujours pas paru.

## COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>247</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE</b> .....	249
<b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION</b> .....	249
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....	249
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	250
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	251
<b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE</b> .....	251
<b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE</b> .....	252
<b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION</b> .....	252
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....	252
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....	253
<b>V. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES</b> .....	254
<b>SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR</b> .....	255
<b>I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE</b> .....	255
A. LOI N° 2012-1460 DU 27 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINI À L'ARTICLE 7 DE LA CHARTRE DE L'ENVIRONNEMENT .....	255
B. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	255
C. LOI N° 2016-1015 DU 25 JUILLET 2016 PRÉCISANT LES MODALITÉS DE CRÉATION D'UNE INSTALLATION DE STOCKAGE RÉVERSIBLE EN COUCHE GÉOLOGIQUE PROFONDE DES DÉCHETS RADIOACTIFS DE HAUTE ET MOYENNE ACTIVITÉ À VIE LONGUE.....	257
D. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES .....	258
1. <i>Plusieurs textes réglementaires importants ont été pris au cours de l'année écoulée</i> .....	259
a) La réforme de la procédure de classement des parcs naturels régionaux est pleinement applicable .....	259
b) Le préfet maritime est désigné autorité compétente pour agréer le tracé des pipelines et des câbles sur le plateau continental.....	262
c) L'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans un site Natura 2000 est désormais applicable.....	263

d) Les conditions d'assermentation des gardes du littoral pour rechercher et constater des infractions ont été précisées .....	264
2. <i>L'application de la loi biodiversité doit encore être complétée par certaines mesures</i> .....	264
a) Une mise en cohérence est nécessaire pour les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel .....	264
b) La convention type sur la coopération entre l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau n'a pas encore été arrêtée .....	264
c) Applicable depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2017, le protocole de Nagoya nécessite certaines mesures complémentaires .....	265
d) Une évolution du traitement fiscal de l'huile de palme n'est pas envisagée à court terme .....	266
e) L'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes entre en vigueur au 1 <sup>er</sup> septembre 2018 .....	266
f) Les conditions d'habilitation pour constater les infractions aux espèces protégées sur internet doivent encore être fixées .....	267
g) Le décret nécessaire à la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement n'a toujours pas été pris .....	268
3. <i>Les rapports demandés n'ont pas encore été remis par le Gouvernement</i> .....	268
<b>II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME</b> .....	270
A. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE .....	270
B. LOI N° 2014-872 DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE .....	271
C. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES.....	271
D. LOI N° 2015-1592 DU 8 DÉCEMBRE 2015 TENDANT À CONSOLIDER ET CLARIFIER L'ORGANISATION DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS MARITIMES .....	272
E. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE.....	273
F. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS .....	276
G. LOI N° 2016-1887 DU 28 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À UNE LIAISON FERROVIAIRE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES-DE-GAULLE.....	279
H. 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.....	280
<b>III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</b> .....	282
LOI 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE .....	282
1. <i>Présentation de la loi</i> .....	282
2. <i>État d'application</i> .....	284
3. <i>Points d'attention spécifiques</i> .....	286

---

<b>IV. UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>287</b>
A. LOI N° 2013-619 DU 16 JUILLET 2013 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	287
B. LOI N° 2015-1567 DU 2 DÉCEMBRE 2015 RELATIVE À DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES.....	289



---

## INTRODUCTION

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 30 septembre 2017, ayant été examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ou, dans ses domaines de compétences, par l'ancienne commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.

Les mesures d'application comptabilisées dans ce bilan sont, d'une part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 31 mars 2018 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2016-2017, d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 31 mars 2018 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

Les lois sur lesquelles la commission a été saisie pour avis et celles sur lesquelles elle a bénéficié d'une délégation au fond ne sont pas intégrées dans ce bilan<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Par exception, la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a examinée avec une délégation au fond sur environ la moitié des articles, fait l'objet d'un bilan qualitatif en seconde partie de rapport.





---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

### I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION

Alors que sept lois examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable avaient été promulguées pendant la session parlementaire 2015-2016, **quatre lois** relevant de ses compétences sont entrées en vigueur au **cours de la session parlementaire 2016-2017** :

- la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils ;

- la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ;

- 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.

Ces lois nécessitaient **39 mesures d'application**. Au total, **13 mesures**<sup>1</sup> avaient été prises au 31 mars 2018, soit **un taux de 33 %**. Seulement **23 % des mesures d'application** ont été prises dans les six mois suivant la promulgation, c'est-à-dire dans le délai fixé par la circulaire gouvernementale de 2008.

Par ailleurs, neuf lois plus anciennes, adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 30 septembre 2016, nécessitent encore une ou plusieurs mesures d'application au 1<sup>er</sup> avril 2018.

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Une loi, adoptée au cours de la session parlementaire 2016-2017, est d'ores et déjà totalement applicable : la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle, celle-ci étant d'application directe.

---

<sup>1</sup> Parmi les 13 mesures publiées, on comptabilise cinq décrets en Conseil d'État et quatre décrets simples, étant entendu que plusieurs mesures attendues peuvent figurer dans un seul et même texte.

En outre, trois lois adoptées antérieurement sont devenues totalement applicables entre le 1<sup>er</sup> avril 2017 et le 31 mars 2018 :

- la loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement<sup>1</sup> ;

- la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire (publication d'un décret en Conseil d'État) ;

- la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 relative à diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques (publication d'un décret en Conseil d'État).

## **B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES**

Parmi les 28 lois relevant des domaines de compétence de la commission, adoptées au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, **10 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires.**

**Trois lois adoptées au cours de la session 2016-2017 sont partiellement applicables au 31 mars 2018 :**

- la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils (publication de deux décrets en Conseil d'État et d'un décret simple) ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (publication de deux décrets en Conseil d'État et de trois décrets simples) ;

- la loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la régulation, à la responsabilisation et à la simplification dans le secteur du transport public particulier de personnes (publication d'un décret en Conseil d'État).

**Trois lois adoptées au cours des sessions précédentes ont également vu leur taux d'application progresser entre le 1<sup>er</sup> avril 2017 et le 31 mars 2018 du fait de l'adoption de 19 mesures d'application :**

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable (publication d'un décret en Conseil d'État) ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue (publication de sept décrets en Conseil d'État) ;

---

<sup>1</sup> Le décret en Conseil d'État n° 2011-832 du 12 juillet 2011 relatif à la réforme de l'agrément au titre de la protection de l'environnement et à la désignation des associations agréées, organismes et fondations reconnues d'utilité publique au sein de certaines instances, permet l'application de l'article 15.

---

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (publication de huit décrets en Conseil d'État, d'un décret simple et de trois arrêtés).

En revanche, la commission déplore que **quatre autres lois n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :**

- la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ;

- la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique ;

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

### ***C. LES LOIS NON APPLICABLES***

**La commission se félicite qu'aucune des lois suivies par elle ne soit totalement inapplicable au 31 mars 2018.**

En effet, chacune des lois n'étant pas d'application directe a fait l'objet d'au moins une mesure réglementaire d'application.

## **II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE**

Au cours de l'année parlementaire 2016-2017, une seule loi d'initiative sénatoriale intéressant la commission a été adoptée : la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils. Sur les 14 mesures réglementaires prévues, 3 avaient été prises au 31 mars 2018.

Parmi les neuf lois d'initiative sénatoriale examinées au fond par la commission et promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2007 et le 30 septembre 2016, seule la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique (issue d'une proposition de loi déposée par M. Xavier PINTAT) n'est pas encore totalement applicable.

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

Trois des quatre lois examinées au fond par la commission et adoptées au cours de l'année 2016-2017 ont fait l'objet d'une procédure accélérée :

- la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle ;

- la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne ;

- 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.

**Quatre autres lois plus anciennes**, entrant dans le champ de compétences de la commission et étudiées dans le cadre du présent rapport, **ont été votées après engagement de la procédure accélérée** :

- la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Au 31 mars 2018, trois mesures d'application restaient encore à adopter ;

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement. Au 31 mars 2018, 16 mesures d'application relatives à ce texte restaient encore à prendre ;

- la loi n° 2013-619 du 16 juillet 2013 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine du développement durable. Au 31 mars 2018, cinq mesures d'application de ce texte étaient encore attendues ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue. Au 31 mars 2018, trois mesures d'application restaient à prendre.

### IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS D'INFORMATION

#### A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

Aux termes de l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit, « *à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi. Ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi,*

*ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».*

**Aucun rapport de cette nature n'est parvenu à la commission au cours de l'année parlementaire 2016-2017.**

Certes, le Gouvernement publie sous forme de tableaux, sur le site Legifrance, des échéanciers de mise en application des lois promulguées, mais ces documents sont **trop synthétiques** pour remplacer les rapports qui devraient être transmis sur le fondement de l'article 67 de la loi précitée. Bien souvent par ailleurs, les indications portées dans ces tableaux ne sont pas à jour.

### **B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT**

Sur les **57 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2007 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, **29 ont été remis au Parlement**, c'est-à-dire à **peine un peu plus de la moitié** du nombre total de rapports attendus.

Au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et jusqu'à la date du 31 mars 2018, seuls **sept rapports** intéressant la commission ont été déposés au Sénat.

#### **RAPPORTS D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉS AU SÉNAT ENTRE LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2016 ET LE 31 MARS 2018**

<b>Disposition de la loi</b>	<b>Intitulé du rapport</b>	<b>Date de remise du rapport</b>
Article 225 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement	Rapport relatif à l'application par les entreprises des dispositions de l'article L. 225-102-1 du code de commerce et du décret « Grenelle II »	18 novembre 2016
Article 1 <sup>er</sup> de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire	Rapport d'orientation stratégique relatif au système ferroviaire	5 décembre 2016
Article 11 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire	Rapport du Gouvernement relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau et aux solutions qui pourraient être mises en œuvre afin de traiter l'évolution de la dette historique du système ferroviaire	10 octobre 2016 (transmis avec 2 mois de retard)
Article 29 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire	Rapport du Gouvernement sur les gares ferroviaires de voyageurs	27 avril 2017 (transmis avec presque 9 mois de retard)

Disposition de la loi	Intitulé du rapport	Date de remise du rapport
Article 23 de la loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 relative à diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques	Rapport sur les risques de contamination accidentelle de cultures conventionnelles ou biologiques par des organismes génétiquement modifiés	30 août 2017 (transmis avec presque 9 mois de retard)
Article 46 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue	Rapport sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins	11 septembre 2017 (transmis avec presque 9 mois de retard)
Article 79 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue	Rapport sur la diversification de l'activité des pêcheurs et des aquaculteurs par le tourisme	12 mai 2017

La commission regrette que **24 rapports**<sup>1</sup> portant sur des lois qu'elle a examinées au fond soient encore attendus.

Elle ne peut également que déplorer la lenteur d'élaboration de ces documents.

## V. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES

Au cours de la session parlementaire 2016-2017, seule la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne a prévu la publication d'ordonnances. L'ordonnance prévue à l'article 64 a été publiée le 21 décembre 2017<sup>2</sup>, **dans le délai limite fixée par l'habilitation**. Au 31 mars 2018, soit plus de quinze mois après, l'ordonnance **n'avait pas encore été ratifiée**.

<sup>1</sup> Parmi les dispositions prévoyant des rapports qui n'ont pas été publiés depuis cette date, 4 articles sont devenus obsolètes ou sans objet.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017 portant transposition de la directive (UE) 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, publiée au Journal officiel du 21 décembre 2017.

---

## SECONDE PARTIE : ÉTUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

### I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

#### *A. LOI N° 2012-1460 DU 27 DÉCEMBRE 2012 RELATIVE À LA MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE DE PARTICIPATION DU PUBLIC DÉFINI À L'ARTICLE 7 DE LA CHARTE DE L'ENVIRONNEMENT*

La loi n° 2012-1460 du 27 décembre 2012 relative à la mise en œuvre du principe de participation du public défini à l'article 7 de la Charte de l'environnement est entièrement applicable.

Néanmoins, l'article 3 prévoyait la mise en œuvre d'une **expérimentation pour dématérialiser les consultations menées sur certains projets de décrets et d'arrêtés** en application de l'article L. 120-1 du code de l'environnement, et la **remise au Parlement d'un rapport sur le bilan de cette expérimentation**. L'an passé, le Gouvernement avait indiqué avoir effectivement reçu un rapport établi par la Commission nationale du débat public (CNDP) au terme de cette expérimentation, le 10 octobre 2014, qui n'avait pas été transmis au Parlement.

Votre commission constate toutefois que **le Gouvernement a déjà tiré les conclusions de cette expérimentation dans le cadre de l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016** portant réforme des procédures destinées à assurer l'information et la participation du public à l'élaboration de certaines décisions susceptibles d'avoir une incidence sur l'environnement. Prise sur le fondement de l'habilitation accordée par l'article 106 de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, cette ordonnance a été **ratifiée par la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018**.

#### *B. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE*

Sur les différents titres de la loi sur lesquels votre commission avait reçu une délégation au fond partielle ou totale, **la quasi-totalité des mesures d'application ont été adoptées**.

**L'ensemble des mesures d'application ont été prises s'agissant du titre III** relatif aux véhicules propres et **des articles du titre VIII** relatifs à la transition énergétique dans les territoires.

Le **titre IV** relatif à l'économie circulaire est également désormais entièrement applicable puisque l'arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, des collectivités territoriales, de l'économie et de l'industrie prévu par l'article 91 relatif à l'inclusion des publications de presse dans les obligations de la filière de responsabilité élargie du producteur (REP)

« papier » a été pris le 28 décembre 2016 et publié au JO du 31 décembre 2016. Il fixe les conditions dans lesquelles s'établit le versement, sous forme de prestations en nature, de la contribution des éditeurs de publication de presse aux éco-organismes agréés concernés.

**Au chapitre I<sup>er</sup> du titre VII** relatif à la simplification des procédures, **une mesure d'application est toujours manquante**. Il s'agit du décret en Conseil d'État prévu par l'article 141 qui doit préciser les règles d'implantation des éoliennes vis-à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne. Ce délai semble en grande partie dû au développement d'outils techniques par le ministère en charge de la Défense dans le cadre de sa nouvelle approche visant à la révision des territoires « sanctuarisés ». En effet, ce dernier est en train de développer un outil de modélisation des perturbations générées par les éoliennes sur leurs radars et leurs équipements d'aide à la navigation. Cet outil, DEMPERE, devrait permettre de réduire les zones d'exclusion et libérer des territoires favorables au développement de projets de parcs éoliens autour des équipements militaires, comme cela a déjà été le cas à proximité des radars de Météo France grâce à l'outil développé par la société Qinetic. La rédaction du décret est donc subordonnée à l'achèvement de la mise en place technique de cet outil. Les services du ministère ont indiqué que plusieurs mois de développement et de tests étaient encore nécessaires.

Enfin, **5 demandes de rapports** sont encore sans réponse :

- à l'article 70, sur les quatre rapports prévus, trois sont encore manquants : celui sur les avantages et inconvénients des broyeurs d'évier, qui, selon les services du ministère, a nécessité une étude de l'Ademe et est en cours de validation ; le rapport sur la possibilité de convertir certaines aides publiques monétaires en valeurs d'usage et le rapport sur les expérimentations menées en matière d'affichage de la durée de vie des produits ; le rapport sur l'opportunité d'étendre la garantie légale de conformité deux à cinq ans, également prévu par l'article, a été remis en avril 2017 ;

- à l'article 75, le rapport sur l'impact économique et environnemental de la mise en œuvre de l'interdiction de la mise à disposition des sacs en matières plastiques à usage unique et de la production, la distribution, la vente, la mise à disposition et l'utilisation d'emballages ou de sacs fabriqués, en tout ou partie, à partir de plastique oxo-fragmentable ; il **devrait pouvoir être remis au deuxième semestre 2018**, après avoir intégré le retour d'expérience de l'interdiction mise en œuvre par le décret du 30 mars 2016 dont certaines dispositions n'entraient en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2017 ;

- à l'article 100, le rapport sur le principe de réversibilité du stockage, en vue d'assurer le réemploi, le recyclage ou la valorisation des déchets enfouis dans les installations de stockage des déchets ; l'INERIS a



publié une étude sur ce sujet, ce qui devrait permettre au Gouvernement de le transmettre avant la fin de l'année 2018.

Il est à noter que **certains rapports sont devenus caducs**. C'est le cas du rapport prévu **par l'article 48**, et qui devait présenter des propositions de modification de la réglementation encadrant les mesures d'urgence afin de permettre aux pouvoirs publics d'être plus réactifs pour réduire les sources de pollution et pour protéger la santé des populations exposées, en particulier les plus fragiles. En effet, la réglementation applicable en la matière a évolué avec l'arrêté du 7 avril 2016, modifié par celui du 26 août 2016 en permettant notamment un déclenchement plus rapide des mesures ainsi que leur maintien même en cas de fluctuation temporaire à la baisse des niveaux de pollution.

C'est également le cas du **rapport prévu par l'article 57** et qui devait établir un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxyde d'azote dans le secteur des transports, ventilé par source d'émission. En effet, le CITEPA publie désormais annuellement l'inventaire des émissions « Secten », qui donne les émissions par polluant et par secteur.

À **l'article 69** est prévu un rapport quinquennal sur la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire incluant notamment un plan de programmation des ressources nécessaires aux principaux secteurs d'activité économique : après la publication du document de synthèse « Économie circulaire - Les avancées de la LECV - Plan de réduction et de valorisation des déchets 2015 - Contribution à la stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire » en avril 2017, la feuille de route « Économie circulaire » a été publiée le 23 avril 2018 et transmise au Parlement.

Enfin, **l'article 101** prévoyait un rapport identifiant les produits qui, ne faisant pas l'objet d'un dispositif de responsabilité élargie du producteur, ont un potentiel de réemploi et de recyclage insuffisamment développé et sont susceptibles de concerner des activités de l'économie sociale et solidaire. Il a été **rendu caduc** par la publication, en mars 2018, du rapport de Jacques Vernier sur les filières REP.

***C. LOI N° 2016-1015 DU 25 JUILLET 2016 PRÉCISANT LES MODALITÉS DE CRÉATION D'UNE INSTALLATION DE STOCKAGE RÉVERSIBLE EN COUCHE GÉOLOGIQUE PROFONDE DES DÉCHETS RADIOACTIFS DE HAUTE ET MOYENNE ACTIVITÉ À VIE LONGUE***

La loi n° 2016-1015 du 25 juillet 2016 précisant les modalités de création d'une installation réversible en couche géologique profonde des déchets radioactifs de haute et moyenne activité à vie longue, d'initiative sénatoriale, définit **la notion de réversibilité du stockage géologique profond des déchets radioactifs** introduite par la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 et prévoit que **l'exploitation industrielle du centre de stockage sur le**

**site de Bure débute par une phase industrielle pilote** permettant de conforter le caractère réversible du stockage.

Les articles de la loi n'ont besoin d'aucune mesure réglementaire pour être pleinement applicables. En revanche, la loi prévoit l'adoption :

- d'un **décret en Conseil d'État** pour autoriser la création d'un centre de stockage géologique profond et fixant la durée minimale pendant laquelle la réversibilité du stockage doit être assurée, cette durée ne pouvant être inférieure à 100 ans ;

- d'un **décret** afin de définir la zone au sein de laquelle les collectivités territoriales doivent être consultées quant aux résultats de la phase industrielle pilote préalable.

**Ces décrets ne pourront être adoptés qu'à la suite du dépôt d'une demande d'autorisation de création d'un centre de stockage** par l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA). Initialement prévue pour 2018, la demande relative à la création du centre industriel de stockage géologique de Bure devrait finalement être déposée au cours de l'année 2019.

#### ***D. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES***

Adoptée au terme d'un examen parlementaire de plus de 28 mois, la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages a procédé à une vaste réforme de la législation relative à la biodiversité, quarante ans après la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature et dans un contexte marqué par une forte dégradation de la biodiversité terrestre et marine. Les **174 articles** de la loi se répartissent en **sept titres** :

- le **titre I<sup>er</sup>** complète les principes fondamentaux de la protection de la biodiversité et inscrit la notion de préjudice écologique dans le code civil (**art. 1<sup>er</sup> à 12**) ;
- le **titre II** précise le rôle de plusieurs organismes dans la nouvelle gouvernance de la biodiversité (**art. 13 à 19**) ;
- le **titre III** crée l'Agence française pour la biodiversité (AFB), fixe ses missions et son fonctionnement, et précise son positionnement par rapport aux autres organismes intervenant en faveur de la biodiversité (**art. 20 à 33**) ;
- le **titre IV** modifie la gouvernance de la politique de l'eau, mise en place à l'échelle des bassins hydrographiques (**art. 34 à 36**) ;
- le **titre V** intègre au droit français les dispositions nécessaires à l'application du protocole de Nagoya sur l'accès aux ressources

génétiques et le partage juste et équitable des avantages découlant de leur utilisation (**art. 37 à 46**) ;

- le **titre VI**, divisé en neuf chapitres, regroupe des mesures relatives aux espaces naturels, à l'aménagement durable du territoire, aux milieux marins, à la lutte contre la pollution et aux sanctions encourues en matière d'environnement (**art. 47 à 167**) ;
- le **titre VII** complète la législation applicable aux sites inscrits et classés, ainsi qu'à la protection et à la valorisation des paysages (**art. 168 à 174**).

Au 31 mars 2018, sur 44 mesures d'application prévues, 35 ont été prises, soit **un taux global d'application de 80 %**. Doivent encore être pris 3 décrets en Conseil d'État et 6 arrêtés ou mesures réglementaires dont la nature n'est pas précisée par la loi.

### **1. Plusieurs textes réglementaires importants ont été pris au cours de l'année écoulée**

*a) La réforme de la procédure de classement des parcs naturels régionaux est pleinement applicable*

Au chapitre I<sup>er</sup> du titre VI, **les articles 48 à 54** ont réformé la **procédure de classement des parcs naturels régionaux (PNR)**. Ces modifications nécessitent l'adoption d'un nouveau décret en Conseil d'État en application du VII de l'article L. 333-1 du code de l'environnement. Le **décret n° 2017-1165 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux** fixe ainsi les différentes dispositions réglementaires nécessaires à l'application de cette réforme, notamment les règles de la nouvelle majorité qualifiée requise pour l'approbation d'une charte, ainsi que les modalités d'intégration de nouvelles communes pendant la période de validité du classement d'un parc.

#### **Règles de majorité qualifiée requise pour l'approbation d'une charte de parc naturel régional**

En application de l'article R. 333-7 du code de l'environnement, le conseil régional approuve la charte de parc naturel régional sous réserve que les conditions cumulatives suivantes soient satisfaites :

- les communes ayant approuvé la charte représentent au moins les deux tiers des communes comprises dans le périmètre d'étude ;
- le territoire des communes ayant approuvé la charte inclus dans le périmètre d'étude représente au moins les trois quarts de la surface de ce périmètre ;

- la population des communes ayant approuvé la charte représente au moins la moitié de la population de l'ensemble des communes comprises dans le périmètre d'étude.

Ce décret introduit par ailleurs une procédure d'examen final du projet de charte par le ministre chargé de l'environnement, en complément de l'avis rendu par le préfet sur l'opportunité initiale du projet, et renforce l'évaluation de la mise en œuvre de la charte par l'élaboration de bilans réguliers. Il actualise également **la liste des documents de planification soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion d'un parc.**

**Liste des documents de planification soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion d'un parc naturel régional**

En application de l'article R. 333-15 du code de l'environnement, les documents suivants doivent être soumis pour avis au syndicat mixte d'aménagement et de gestion d'un parc naturel régional :

1° Le plan départemental de protection du milieu aquatique et de gestion des ressources piscicoles prévu à l'article L. 433-4 ;

2° Le programme d'action de protection et d'aménagement des espaces agricoles et naturels périurbains prévu à l'article L. 113-21 du code de l'urbanisme ;

3° Le plan de protection de l'atmosphère prévu à l'article L. 222-4 ;

4° Le schéma départemental et le schéma régional des carrières prévu à l'article L. 515-3 ;

5° Le plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature prévu à l'article L. 311-3 du code du sport ou, à défaut, le plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée prévu à l'article L. 361-1 du code de l'environnement ;

6° Le plan départemental des itinéraires de randonnée motorisée prévu à l'article L. 361-2 ;

7° Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux prévu à l'article L. 212-1 ;

8° Le schéma d'aménagement et de gestion des eaux prévu à l'article L. 212-3 ;

9° Le schéma départemental de gestion cynégétique prévu à l'article L. 425-1 ;

10° Le plan de prévention des risques naturels prévisibles prévu à l'article L. 562-1 ;

11° Le plan de gestion des risques d'inondation prévu à l'article L. 566-7 ;

12° Le plan de prévention des risques technologiques prévu à l'article L. 515-15 ;

---

13° Le plan de prévention des risques miniers prévu à l'article L. 174-5 du code minier ;

14° Le schéma régional de développement du tourisme et des loisirs prévu à l'article L. 131-7 du code du tourisme ;

15° Le schéma d'aménagement touristique départemental prévu à l'article L. 132-1 du code du tourisme ;

16° Le projet de territoire du pôle d'équilibre territorial et rural prévu au I de l'article L. 5741-2 du code général des collectivités territoriales ;

17° Le plan d'aménagement et de développement durable de la Corse prévu à l'article L. 4424-9 du code général des collectivités territoriales ;

18° Le schéma directeur de la région Ile-de-France prévu à l'article L. 123-1 du code de l'urbanisme ;

19° Le schéma d'aménagement régional prévu à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales ;

20° Le schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires prévu à l'article L. 4251-1 du code général des collectivités territoriales ;

21° Le schéma régional de cohérence écologique de la région Ile-de-France prévu à l'article L. 371-3 ;

22° Le schéma régional du climat, de l'air et de l'énergie de la région Ile-de-France et de la Corse prévu à l'article L. 222-1 ;

23° Le plan régional de prévention et de gestion des déchets des régions Ile-de-France, Guadeloupe, La Réunion, des collectivités territoriales de Guyane et de Martinique et des collectivités territoriales à statut particulier exerçant les compétences d'une région, prévu à l'article L. 541-13 ;

24° Le document de planification régionale des infrastructures de transport de la région Ile-de-France prévu à l'article L. 4413-3 du code général des collectivités territoriales ;

25° Le programme régional de la forêt et du bois prévu à l'article L. 122-1 du code forestier ;

26° La directive d'aménagement des bois et forêts prévue au 1° de l'article L. 122-2 du code forestier ;

27° Le schéma régional d'aménagement des bois et forêts prévu au 2° de l'article L. 122-2 du code forestier ;

28° Le schéma régional de gestion sylvicole des bois et forêts des particuliers prévu au 3° de l'article L. 122-2 du code forestier ;

29° Le schéma de mise en valeur de la mer prévu à l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État ;

30° Les schémas régionaux des infrastructures et des transports prévus à l'article L. 1213-1 du code des transports, les schémas régionaux de l'intermodalité prévus à l'article L. 1213-3-1 du même code, les schémas régionaux du climat, de l'air et de l'énergie, les schémas régionaux de cohérence écologique et les plans régionaux de prévention et de gestion des déchets prévus respectivement aux articles L. 222-1, L. 371-3 et L. 541-13 du code de l'environnement, lorsque leur élaboration ou leur révision est en cours à la date de publication du décret n° 2017-1156 du 10 juillet 2017 relatif aux parcs naturels régionaux et avait été engagée à la date de publication de l'ordonnance n° 2016-1028 du 27 juillet 2016 dans les conditions prévues par son article 34.

Pour l'application de l'article 50, le même décret fixe les **modalités de consultation de la Fédération des parcs naturels régionaux de France (FPNRF)** lors des procédures de classement ou de renouvellement de classement des PNR. Il prévoit ainsi une consultation de la FPNRF sur les délibérations des conseils régionaux engageant une procédure de classement, sur les projets de chartes, et sur les éventuelles décisions de déclassement. La fédération dispose d'un délai de deux mois pour se prononcer à compter de sa saisine.

À ce jour, aucun classement n'a été finalisé sous l'égide de la nouvelle procédure. Le dossier le plus avancé est la révision de la charte du PNR du Morvan, sur laquelle un avis d'opportunité a été rendu par l'État en juillet 2017. En application de l'article 52 de la loi du 8 août 2016, la majorité des classements et révisions de charte en cours restent soumis à l'ancienne procédure, dès lors que l'avis d'opportunité du préfet a été rendu avant l'entrée en vigueur de la loi.

*b) Le préfet maritime est désigné autorité compétente pour agréer le tracé des pipelines et des câbles sur le plateau continental*

Au sein du chapitre III du titre VI relatif aux milieux marins, la mise en œuvre de l'article 95 a été précisée par le **décret n° 2017-781 du 5 mai 2017 modifiant le décret n° 2013-611 du 10 juillet 2013** relatif à la réglementation applicable aux îles artificielles, aux installations, aux ouvrages et à leurs installations connexes sur le plateau continental et dans la zone économique et la zone de protection écologique ainsi qu'au tracé des câbles et pipelines sous-marins. Ce décret désigne le préfet maritime comme **autorité compétente pour agréer le tracé des pipelines** sur le plateau continental **ainsi que celui des câbles** installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources.

c) *L'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties dans un site Natura 2000 est désormais applicable*

L'**article 114** de la loi a créé l'article 1395 B bis du code général des impôts, en vue de rétablir l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties situées dans un site Natura 2000. Pour bénéficier de cette exonération, le propriétaire doit justifier d'un engagement de gestion, dont le contenu et les modalités de transmission ont été précisés aux articles 310-00 H à 310-00 H *ter* par le **décret n° 2017-698 du 2 mai 2017** portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

**ENGAGEMENT DE GESTION PERMETTANT DE BÉNÉFICIER DE L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE  
SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIÉS SITUÉES DANS UN SITE NATURA 2000**

**Article 310-00 H**

*« L'engagement de gestion prévu à l'article 1395 B bis du code général des impôts porte sur la conservation du caractère humide des parcelles ainsi que sur leur maintien en nature de prés et prairies naturels, d'herbages, de pâturages, de landes, de marais, de pâtis, de bruyères et de terres vaines et vagues. Dans les zones visées au II de cet article, il porte en outre sur le respect des mesures définies en vue de la conservation des zones humides dans les chartes et documents de gestion ou d'objectifs approuvés. »*

**Article 310-00 H bis**

*« L'engagement de gestion prévu à l'article 1395 B bis du code général des impôts comporte les éléments suivants : 1° L'identité et l'adresse du redevable de la taxe foncière sur les propriétés non bâties mentionné à l'article 1400 du même code et, le cas échéant, celles du preneur des parcelles faisant l'objet de l'engagement de gestion ; 2° Les références cadastrales, les natures de culture et de propriété définies dans l'instruction ministérielle du 31 décembre 1908 et la superficie des parcelles sur laquelle l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties est demandée ; 3° Les mesures de conservation à mettre en œuvre en vue de respecter les engagements mentionnés à l'article 310-00 H. »*

**Article 310-00 H ter**

*« Préalablement à son envoi au service des impôts par le propriétaire, l'engagement de gestion prévu à l'article 1395 B bis du code général des impôts doit être visé par le préfet du lieu de situation des parcelles, qui vérifie sa conformité aux conditions et modalités définies aux articles 310-00 H et 310-00 H bis.*

*Le préfet s'assure du respect des engagements souscrits dans le cadre de l'engagement de gestion. À cet effet, les agents des services de l'État et de ses établissements publics peuvent procéder à des vérifications sur place. Ils informent le propriétaire et, le cas échéant, le preneur des parcelles faisant l'objet de l'engagement de gestion et leur proposent d'assister au contrôle.*

*Si, lors du contrôle, l'une des obligations prévues par l'engagement de gestion n'est pas respectée, ce constat fait l'objet d'un signalement au service des impôts du lieu de situation de la parcelle avant le 1er janvier de l'année suivant celle de la réalisation du contrôle. »*

*d) Les conditions d'assermentation des gardes du littoral pour rechercher et constater des infractions ont été précisées*

L'**article 164** comportait un renvoi à un décret en Conseil d'État pour fixer les conditions dans lesquelles les gardes du littoral sont commissionnés par l'autorité administrative et assermentés pour rechercher et constater les infractions relevant de leur habilitation. Déjà définies à l'article R. 322-15 du code de l'environnement avant la promulgation de la loi du 8 août 2016, ces conditions ont été précisées par le **décret n° 2017-1170 du 17 juillet 2017** relatif au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et au commissionnement des gardes du littoral.

## **2. L'application de la loi biodiversité doit encore être complétée par certaines mesures**

*a) Une mise en cohérence est nécessaire pour les conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel*

L'**article 7** de la loi a créé l'article L. 411-1-A du code de l'environnement, qui reprend intégralement, s'agissant des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel (CSRPN), la rédaction antérieure de l'article L. 411-5 du code de l'environnement tel qu'il préexistait à la loi du 8 août 2016. Aussi la rédaction de l'article L. 411-1-A maintient la mention d'un décret d'application afin de ne pas supprimer le fondement législatif des articles R. 411-22 à R. 411-30 relatifs aux CSRPN.

Cependant, par ce même article L. 411-1 A, le législateur a introduit une modification concernant l'avis préalable du conseil régional. La loi prévoit désormais que les membres des CSRPN sont nommés après avis de « *l'assemblée délibérante* » et non plus après avis du « *président* » du conseil régional. Or la rédaction actuelle de l'article R. 411-22 fait toujours référence à l'avis du président du conseil régional.

Afin de remédier à la contradiction entre l'article R. 411-22 du code de l'environnement et le nouvel article L. 411-1-A, **un décret en Conseil d'État** est donc nécessaire. Le ministère a indiqué qu'il était encore en cours de rédaction.

*b) La convention type sur la coopération entre l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau n'a pas encore été arrêtée*

L'**article 29** prévoit que la coopération entre l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et les agences de l'eau s'appuie sur des conventions signées d'après **une convention type fixée par arrêté** du ministre chargé de l'environnement. L'an passé, le Gouvernement avait indiqué attendre une stabilisation du positionnement institutionnel de l'AFB pour élaborer ce modèle de convention. À ce jour, il n'a pas encore été arrêté.



Le ministère a toutefois indiqué que la définition et la mise en cohérence des interventions respectives de l'AFB et des agences de l'eau seront progressivement fixées dans **les documents de programmation stratégique des différents établissements** (contrats d'objectifs et de performance avec l'État, 11<sup>e</sup> programme d'intervention des agences de l'eau pour 2019-2024, document-cadre de l'AFB concernant sa politique d'intervention).

L'ensemble de ces éléments sera inscrit dans des conventions de coopération entre l'AFB et les agences de l'eau, dont l'échéance de signature correspond à l'approbation des contrats d'objectifs et de performance des différents opérateurs, prévue pour la fin de l'année 2018.

*c) Applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, le protocole de Nagoya nécessite certaines mesures complémentaires*

L'**article 37**, relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des ressources appelle plusieurs dispositions d'application qui restent à prendre.

L'article L. 412-5 du code de l'environnement prévoit **un arrêté conjoint des ministres chargés de l'environnement, de l'agriculture, de la recherche, de la santé et de la défense pour identifier la liste des espèces utilisées pour leurs ressources génétiques comme modèles dans la recherche et le développement**. Le rapport de l'an passé faisait état d'un travail entre experts pour identifier les différents taxons pertinents et procéder à des vérifications taxonomiques et bibliographiques. L'arrêté est encore en cours de rédaction.

L'**article 42** a modifié l'article L. 1413-8 du code de la santé publique en prévoyant que les **ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique sont conservées dans une collection nationale** de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique. Un **décret en Conseil d'État** doit déterminer les conditions de leur conservation, de leur mise à disposition et de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues. Un **arrêté** doit par ailleurs définir la liste des établissements chargés de la conservation de ces ressources. Ces deux textes, qui relèvent du ministre chargé de la santé, n'ont pas encore été édictés.

Également créé par l'article 42, l'article L. 3115-6 prévoit un **arrêté** du ministre chargé de la santé qui reste à prendre pour déterminer les **modalités d'accès rapide aux ressources biologiques utiles pour lutter contre la propagation internationale des maladies**, afin de transmettre ces ressources à des laboratoires de référence de pays tiers ou désignés par l'Organisation mondiale de la santé (OMS).

Par ailleurs, l'**article 45 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance** des mesures relevant du domaine de la loi pour définir, d'une

part, les modalités d'accès aux ressources génétiques mentionnées aux 1°, 2° et 4° du III de l'article L. 412-5 du code de l'environnement et aux connaissances traditionnelles associées ainsi que les modalités de partage des avantages découlant de leur utilisation, et, d'autre part, le régime des sanctions administratives et pénales réprimant les manquements et les infractions aux obligations ainsi créées par ordonnance. La durée de cette habilitation était de 18 mois à compter de la promulgation de la loi du 8 août 2016. D'après les éléments transmis à votre commission, **le Gouvernement n'a pas eu recours à cette habilitation dans le délai imparti.**

*d) Une évolution du traitement fiscal de l'huile de palme n'est pas envisagée à court terme*

L'article 47 prévoyait que « l'État se fixe comme objectif de proposer, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la présente loi, un dispositif prévoyant un traitement de la fiscalité sur les huiles végétales destinées, en l'état ou après incorporation dans tous produits, à l'alimentation humaine, qui, d'une part, soit simplifié, harmonisé et non discriminatoire et, d'autre part, favorise les huiles produites de façon durable, la durabilité étant certifiée sur la base de critères objectifs ». Cette disposition visait plus particulièrement à **faire évoluer la fiscalité sur l'huile de palme**, au regard de la déforestation induite par la culture du palmier dans plusieurs pays d'Asie du Sud-Est.

Cette disposition n'a pas donné lieu à une évolution de la fiscalité dans les six mois suivant la promulgation de la loi. Le présent gouvernement a indiqué à votre commission ne pas prévoir à court terme de mesures fiscales sur les huiles végétales, tout en travaillant à l'élaboration d'une stratégie nationale sur la déforestation importée afin de limiter l'importation de produits contribuant à la destruction des forêts tropicales.

*e) L'interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes entre en vigueur au 1<sup>er</sup> septembre 2018*

L'article 125 de la loi prévoit **une interdiction de l'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant une ou plusieurs substances actives de la famille des néonicotinoïdes** et de semences traitées avec ces produits **à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018.**

**Des dérogations pourront toutefois être accordées jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2020 par arrêté** conjoint des ministres en charge de l'agriculture, de l'environnement et de la santé sur la base d'un bilan établi par l'ANSES sur la disponibilité des produits de substitution - chimiques ou non chimiques - et une comparaison de leurs avantages et de leurs risques par rapport aux produits contenant des néonicotinoïdes.

**À ce jour, aucun arrêté dérogatoire n'a été pris sur le fondement de cet article, dès lors que le bilan de l'ANSES n'est pas encore disponible.** Un premier rapport avait été diffusé le 8 mars 2017, sur la méthode d'identification des alternatives existantes, en s'appuyant sur le cas du

---

traitement de la cicadelle de la vigne et les alternatives disponibles à cette utilisation.

Le 5 mars 2018, l'ANSES a publié un **rapport intermédiaire sur les alternatives à ces produits**, ainsi qu'une **étude relative à l'impact sur la santé humaine** des substances néonicotinoïdes, en réponse à une saisine spécifique des ministres chargés de la santé et de l'environnement. Cette étude ne met pas en évidence d'effet nocif pour des usages respectant les conditions d'emploi fixées par les autorisations de mise sur le marché. L'agence recommande toutefois de réduire au maximum l'utilisation du thiaclopride, compte tenu des dangers associés à cette substance et de l'accroissement récent de sa commercialisation.

Selon les éléments transmis à votre rapporteur, **le rapport final sur les alternatives** devrait être disponible à la fin du mois de mai 2018.

Un **projet de décret relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques** avait été notifié à la Commission européenne le 2 février 2017, sans toutefois être prévu par l'article 125. À la suite de cette notification, le projet de texte avait fait l'objet d'un avis circonstancié en application de la directive 2015/1535. Il a par ailleurs suscité plusieurs milliers d'observations lors de la consultation du public. Ayant décidé d'attendre la fin des États généraux de l'alimentation (EGA), le Gouvernement a indiqué à votre commission que ce sujet « *fera partie du paquet cohérent résultant des EGA et des annonces de la feuille de route pour la sortie des pesticides* ». Il n'est toutefois pas expressément mentionné dans le plan d'actions diffusé le 25 avril 2018<sup>1</sup>.

*f) Les conditions d'habilitation pour constater les infractions aux espèces protégées sur internet doivent encore être fixées*

L'**article 130** permet aux inspecteurs de l'environnement de constater les infractions relatives aux espèces protégées commises en ayant recours à un moyen de communication électronique, par plusieurs techniques sans être pénalement responsables : recours à un pseudonyme, contacts avec les auteurs d'infractions, acquisition de produits ou de substances. À cette fin, les inspecteurs doivent être spécifiquement habilités, dans des conditions fixées par un **arrêté** conjoint des ministres de la justice et chargé de l'écologie, qui n'a pas encore été édicté.

Le ministère de la transition écologique a indiqué avoir identifié plusieurs conditions préalables à cet arrêté (formation des agents concernés, outil informatique, paiements éventuels) et poursuivre des échanges avec le ministère de l'Intérieur, compte tenu de l'expérience de ses services en matière d'enquête sous pseudonyme.

---

<sup>1</sup> Plan d'actions sur les produits phytopharmaceutiques et une agriculture moins dépendante aux pesticides, publié le 25 avril 2018.

*g) Le décret nécessaire à la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement n'a toujours pas été pris*

Au chapitre IX du titre VI, le **décret en Conseil d'État** nécessaire à l'application de l'**article 167**, qui modifie le **régime d'autorisation des opérations de défrichement** en étendant le champ des mesures et travaux de génie civil ou biologique susceptibles de compenser une telle opération, n'a toujours pas été pris. La commission rappelle que la publication de ce texte était annoncée pour le premier semestre de l'année 2017 et qu'il est attendu par les porteurs de projets nécessitant des mesures de compensation.

### **3. Les rapports demandés n'ont pas encore été remis par le Gouvernement**

La loi du 8 août 2016 prévoit la remise au Parlement par le Gouvernement de six rapports.

L'**article 18** prévoit un rapport sur **les recettes de la part départementale de la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles (ENS) et sur les dépenses** auxquelles celle-ci a été affectée depuis sa création.

Un rapport conjoint du Conseil général de l'environnement et du développement durable, de l'Inspection générale des finances et de l'Inspection générale de l'administration sur les dépenses a été publié en juillet 2017. Le ministère a indiqué qu'un autre rapport, portant sur les recettes de cette taxe, était en cours de finalisation à la suite de la transmission récente des données nécessaires de la part des départements.

L'**article 73** prévoit un rapport sur **la mise en œuvre du mécanisme d'obligations réelles environnementales**, défini à l'article L. 132-3 du code de l'environnement<sup>1</sup>, et sur les moyens de renforcer son attractivité, notamment par des dispositifs fiscaux incitatifs.

Pour inciter à l'utilisation de ce dispositif, une série de fiches techniques est en cours de préparation par le ministère de la transition écologique et solidaire et un guide pratique - évoqué dès l'étude d'impact du projet de loi en 2014 - devrait être mis en ligne prochainement.

Le ministère a indiqué avoir été informé de la signature d'un seul contrat créant des obligations réelles environnementales, entre une communauté d'agglomération et une commune en région Grand-Est. Ce contrat grève les terrains d'obligations utilisées comme mesures

---

<sup>1</sup> Créé par l'article 72 de la même loi, ce dispositif permet au propriétaire d'un bien immobilier de créer des obligations favorables à l'environnement à sa charge et à celle des propriétaires suivants et dont la durée peut aller jusqu'à 99 ans.

---

compensatoires dans le cadre d'un projet d'aménagement<sup>1</sup>. Toutefois, il est possible que d'autres contrats aient été signés, l'information du ministère n'étant pas systématique.

Un projet de rapport est en cours d'élaboration pour une publication visée en août 2018. Compte tenu du nombre réduit de recours à ce dispositif, le ministère a indiqué que ce rapport devrait présenter les premiers résultats connus et la façon dont les différents acteurs s'organisent pour promouvoir et prendre en compte ce nouveau dispositif.

**L'article 89** prévoit un rapport sur **l'opportunité de classer le frelon asiatique dans la catégorie des organismes nuisibles**, au sens du code rural et de la pêche maritime.

Ce rapport est préparé par le ministère chargé de l'agriculture. Le frelon asiatique est en effet classé au niveau national dans la liste des dangers sanitaires de deuxième catégorie pour l'abeille domestique sur tout le territoire français, en application de l'article L. 201-1 du code rural et de la pêche maritime. Ce classement implique que l'élaboration et le déploiement d'une stratégie nationale de prévention, de surveillance et de lutte vis-à-vis de ce danger sanitaire sont de la responsabilité de la filière apicole, l'État pouvant apporter son appui sur le plan réglementaire.

**L'article 99** prévoit un rapport visant à évaluer **l'impact environnemental et économique sur le littoral et l'écosystème marin des activités d'exploration ou d'exploitation des ressources minérales**.

**L'article 127** prévoit un rapport sur **l'impact du développement des espèces invasives sur la biodiversité**, au regard des objectifs que la France se fixe dans ce domaine, en traitant notamment des interdictions de vente de certaines espèces et des modalités d'extension de la définition des espèces interdites d'introduction dans chaque collectivité d'outre-mer.

Le Gouvernement a indiqué que, compte tenu du retard pris dans la mise en œuvre de la réglementation (les listes d'espèces réglementées n'ayant été publiées qu'en février 2018) et des obligations de rapportage imposées par le règlement UE 1143/2014, la réalisation de ce rapport est prévue pour 2019, lorsque des éléments d'appréciation de sa mise en œuvre effective seront disponibles.

Enfin, **l'article 143** prévoit un rapport sur **la mise en œuvre par la direction générale des douanes et droits indirects de la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction**, signée à Washington le 3 mars 1973, portant notamment sur la capacité des douaniers à repérer les espèces de faune et de

---

<sup>1</sup> En l'espèce, les obligations portent sur la création d'une zone humide, la réhabilitation de cultures humides, l'amélioration écologique de prairies humides, la restauration d'une lande sableuse et l'aménagement d'un corridor écologique.

flore concernées, ainsi que sur les conditions de remplacement des animaux saisis.

Votre rapporteur relève ainsi qu'à l'exception d'un des deux volets du rapport prévu par l'article 18, cinq des six rapports demandés par le législateur n'ont pas été remis dans le délai imparti<sup>1</sup>.

## II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME

### A. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

Le Gouvernement devait remettre un rapport sur la **formation des prix et des marges dans le transport fluvial** au plus tard le 31 décembre 2012, en application de l'article 11 de cette loi.

Interrogé à ce sujet, le ministère chargé des transports a indiqué les **différents travaux qu'il a engagés à ce sujet**, qui l'ont conduit à conclure qu'il n'était pas possible de produire un tel rapport. En conséquence, votre commission a considéré que cette demande de rapport pouvait être exclue des statistiques.

Le ministère a en effet indiqué que *« depuis l'année 2000, année de libéralisation totale du marché du transport fluvial de marchandises en France, le service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère chargé de l'environnement a mis en place un indice des prix du transport fluvial de marchandises. Cet indice est aujourd'hui produit annuellement par l'INSEE sur la base d'une enquête trimestrielle auprès d'un échantillon d'entreprises et sur la base de prestations « témoins ». Il est constitué des prestations de transport pour le compte d'autrui réalisées par des entreprises immatriculées en France, ayant pour activité le transport fluvial de fret. Par ailleurs, les prix font chaque année l'objet d'un suivi statistique et de publications de VNF et du Ministère.*

*En 2016, le ministère a demandé au centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema) de conduire une étude sur les outils d'observation existants des prix et des coûts, compte tenu des données statistiques disponibles, afin notamment d'apporter des éléments quant à la formation des prix et des marges du transport fluvial de marchandises.*

*Dans le cadre de cette étude, dont le rapport a été transmis au ministère à l'été 2017, le Cerema montre qu'il n'est pas possible, compte tenu des données statistiques disponibles, de mettre en évidence les mécanismes de formation des prix et des marges des différents intervenants, comme cela a pu être réalisé sur les produits alimentaires pour lesquels les acteurs se sont donné les moyens de rassembler des données statistiques très complètes de l'amont (production) à l'aval*

---

<sup>1</sup> Les échéances fixées pour la remise de ces différents rapports ont été dépassées, à l'exception du rapport prévu à l'article 73, pour lequel un délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi a été fixé.

*(vente au consommateur) en intégrant l'ensemble des intervenants de la chaîne de distribution. L'étude montre également que le dispositif d'observation des prix réalisé par l'INSEE est unique dans l'Union européenne, et que les coûts du transport fluvial de marchandises ne sont pas mieux connus en France que dans plusieurs autres États membres de l'Union européenne.*

*Par ailleurs, les échanges qui ont eu lieu lors de la conférence nationale sur le fret fluvial organisée de 2014 à 2016 ont révélé qu'il n'y avait aucune demande de la profession d'aller plus loin sur l'observation des prix, des coûts et des marges. Le gouvernement a donc fait le choix de ne pas retenir d'orientation spécifique à ce sujet au sein du plan d'action issu de la conférence nationale fret fluvial. »*

#### **B. LOI N° 2014-872 DU 4 AOÛT 2014 PORTANT RÉFORME FERROVIAIRE**

Le dernier texte d'application de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire est paru : il s'agit du décret n° 2017-1556 du 10 novembre 2017 relatif au transfert de propriété du domaine public ferroviaire et portant diverses dispositions relatives à ce domaine. Il permet l'application de l'article 7 de la loi, introduit par le Gouvernement en séance publique à l'Assemblée nationale pour autoriser des transferts de propriété du domaine public ferroviaire au profit des régions.

La loi est donc devenue totalement applicable.

On peut néanmoins toujours relever que l'article 3, introduit à l'initiative de députés de plusieurs groupes (socialiste, écologiste et radical, républicain, démocrate et progressiste), qui prévoit la présentation d'un **schéma national des services de transport devant le Parlement, n'a toujours pas été mis en œuvre**. Ce schéma doit fixer les orientations de l'État concernant les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national, et en particulier **les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'État dans un objectif d'aménagement et d'égalité des territoires**.

#### **C. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES**

Le volet « **Mobilités** » de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques comportait plusieurs réformes d'envergure (**libéralisation du transport par autocar, renforcement du contrôle du secteur autoroutier, réforme de l'examen du permis de conduire**). Peu de mesures d'application étaient encore attendues.

Depuis le précédent bilan de l'application des lois, l'arrêté du 26 février 2018 portant création du **label « qualité des formations au sein des écoles de conduite »** a défini les modalités d'application de l'article L. 213-9 du code de la route, concernant les démarches d'amélioration de la

qualité des prestations de formation à la conduite, créé par l'article 28 de cette loi.

Un **arrêté doit néanmoins encore être pris** pour préciser les **informations statistiques devant être transmises à l'autorité administrative en application de ce même article L. 213-9**, concernant les activités de formation des écoles de conduite et leurs résultats, qui serviront de base à l'élaboration d'un rapport public annuel effectué par le Conseil supérieur de l'éducation routière.

Le décret d'application de l'article 4 de cette loi, qui créait un nouvel article L. 1115-1 du code des transports pour prévoir **l'ouverture des données des services réguliers de transport public de personnes et des services de mobilité nécessaires à l'information du voyageur**, n'est pas paru. D'après le ministère chargé des transports, le projet de décret a fait l'objet d'un avis défavorable du Conseil d'État, qui a conseillé le réexamen de l'article L. 1115-1. Par ailleurs, la Commission européenne a publié en mai 2017 un règlement délégué (UE) 2017/1926<sup>1</sup> qui porte sur le même objet. En conséquence, le projet de loi d'orientation des mobilités devrait prévoir une réécriture complète de l'article L. 1115-1. Votre commission a donc exclu cette mesure d'application des statistiques.

#### ***D. LOI N° 2015-1592 DU 8 DÉCEMBRE 2015 TENDANT À CONSOLIDER ET CLARIFIER L'ORGANISATION DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS MARITIMES***

Cette loi est aujourd'hui totalement applicable.

En revanche, le rapport du Gouvernement au Parlement, prévu à l'article 9, sur la mise en œuvre de la charte nationale mentionnée à l'article L. 5343-7 du code des transports fixant les conditions dans lesquelles sont effectués les travaux de chargement et de déchargement des navires et des bateaux pour le compte propre d'un titulaire d'un titre d'occupation domaniale comportant le bord à quai, n'a pas été remis dans le délai de deux ans à compter de la promulgation de la loi.

Cette demande de rapport, introduite par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale sur une initiative de son rapporteur Philippe Duron et du rapporteur pour avis Henri Jibrayel de la commission des affaires économiques, a été conçue pour apprécier la portée et le fonctionnement concret de la charte nationale ainsi que sa capacité à rétablir un dialogue apaisé entre les acteurs portuaires. Il s'agissait de prévenir des tensions éventuelles sur l'intervention d'ouvriers qui assurent des prestations de manutention pour compte propre.

---

<sup>1</sup> Règlement délégué (UE) 2017/1926 de la Commission du 31 mai 2017 complétant la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la mise à disposition, dans l'ensemble de l'Union, de services d'informations sur les déplacements multimodaux.



La sous-direction des ports et du transport fluvial précise avoir interrogé les grands ports maritimes sur le dispositif prévu à l'article L. 5343-7 du code des transports en août 2017. Il en ressort que l'appropriation du sujet demeure perfectible puisque la charte nationale, signée en décembre 2015, n'a pas fait l'objet de déclinaisons locales. L'administration, considérant qu'elle ne dispose pas de suffisamment d'éléments à ce stade pour produire le rapport mentionné à l'article 9 de la loi précitée, n'est donc pas en mesure de le transmettre au Parlement.

#### ***E. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE***

Sur les 26 mesures réglementaires d'application prévues par cette loi, **21 mesures ont été prises depuis son adoption** (soit 81 % des mesures prévues).

Il manquait sept mesures d'application au 31 mars 2017 pour que cette loi importante pour notre secteur maritime soit pleinement applicable ainsi que la transmission de deux rapports du Gouvernement au Parlement. Depuis, deux rapports ont été remis au Parlement et deux nouvelles mesures d'application ont été prises :

- à l'**article 1<sup>er</sup>**, la définition par voie réglementaire de la méthode simplifiée utilisée pour calculer la jauge des navires à usage professionnel qui ne sont pas des navires de pêche lorsque leur longueur est inférieure à 24 mètres (art. L. 5000-5 du code des transports) : il s'agit de l'arrêté du 27 mars 2017 portant modification de l'arrêté du 23 novembre 1987 relatif à la sécurité des navires (division 210) ;

- à l'**article 46**, le rapport du Gouvernement au Parlement sur l'avenir du régime de protection sociale des marins a été remis le 14 août 2017 et publié au Journal Officiel le 12 septembre 2017. Il s'agit du rapport n° 599 sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins ;

- à l'**article 61**, qui autorise le recours à des entreprises privées de protection des navires (EPPN) pour se défendre contre des menaces intérieures au navire, le décret n° 2017-1300 du 23 août 2017 pris pour l'application de l'article L. 5442-1 du code des transports est venu compléter les précisions apportées par le décret n° 2017-944 du 10 mai 2017 relatif à l'activité privée de protection des navires ;

- à l'**article 79**, le rapport du Gouvernement au Parlement portant sur les possibilités et les conditions, pour les pêcheurs et les aquaculteurs, d'une diversification de leur activité par le tourisme, notamment le pescatourisme et la commercialisation directe des produits de la pêche, transformés ou non. Il s'agit du rapport n° 588 sur la diversification de l'activité des pêcheurs et des aquaculteurs, élaboré par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), le Conseil général

de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) et l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM).

Au 31 mars 2018, il manque encore **cinq mesures d'application** (soit 19 % des mesures prévues) pour que cette loi soit totalement applicable :

- à l'**article 8**, l'arrêté du ministre chargé des douanes fixant la liste des conservations des hypothèques maritimes (art. 252 du code des douanes). Dans l'attente de ce nouvel arrêté, l'arrêté du 5 février 1993 portant modification des listes des conservations des hypothèques maritimes et des bureaux de douane habilités à tenir des fichiers d'inscription des navires est toujours applicable ;

- à l'**article 78**, un décret en Conseil d'État est prévu pour fixer les règles régissant, selon les métiers de pêche ou les risques couverts, l'établissement et le fonctionnement des fonds de mutualisation, les conditions de leur agrément, les conditions et les modalités de l'indemnisation des entreprises de pêche ainsi que la gestion et le contrôle du respect de ces règles (art. L. 931-31 du code rural) ; la Direction des pêches maritimes et de l'aquaculture (DPMA) du Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation indique qu'une importante phase de concertation doit se poursuivre pour préciser le principe de la gestion des risques liés à la production marine et s'inscrire dans une réflexion plus globale et adaptée à la gestion des risques sanitaires, environnementaux et économiques dans les secteurs de la pêche et de l'aquaculture. La DPMA a confié une mission aux inspections générales (IGF, environnement, agriculture, IGAM) sur le sujet. Le rapport remis au printemps 2017 par la mission précitée a ensuite nourri les discussions avec le Comité national des pêches maritimes et des élevages marins, qui se poursuivent depuis la fin 2017. La création d'un fonds de mutualisation au sens de l'article 35 du Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche (FEAMP) serait remise en question à ce stade, compte tenu d'une assiette réduite de cotisants potentiels et d'importants coûts de mise en place et de fonctionnement. La gestion des risques liés à ces secteurs serait assurée à travers une adaptation d'outils existants ;

- à l'**article 85**, qui prévoit l'interdiction du rejet en mer des sédiments et résidus de dragage pollués (principalement des métaux) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2025, un décret devrait intervenir fin 2020 pour définir les seuils de pollution au-delà desquels ces sédiments et résidus ne pourront plus être immergés. L'administration prépare actuellement un cahier des charges pour lancer des études socio-économiques et comparatives à l'échelle européenne sur le dragage. L'objectif serait *in fine* de valoriser les sédiments et résidus pollués à terre ;

- à l'**article 90**, un décret doit préciser les modalités d'indication dans les restaurants des zones de capture ou de production des produits aquacoles proposés aux clients (art. L. 412-6 du code de la consommation) ; comme le relayait déjà votre commission dans le précédent bilan

---

d'application des lois, le Gouvernement considère cette mesure comme non nécessaire au regard de la rédaction actuelle de la loi ;

- à l'**article 97**, un rapport du Gouvernement au Parlement est prévu dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, sur la création d'un code de la mer rassemblant l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives aux questions maritimes.

En outre, l'**article 97** de la loi a autorisé le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de regrouper, d'ordonner et de mettre à jour les dispositions relatives aux espaces maritimes : il s'agit de l'**ordonnance n° 2016-1687 du 8 décembre 2016** relative aux espaces maritimes relevant de la souveraineté ou de la juridiction de la République française.

Le projet de loi de ratification de l'ordonnance a été déposé au Sénat en février 2017 mais n'avait pu aboutir compte tenu de la suspension des travaux parlementaires<sup>1</sup>.

En outre, **sept mesures d'application sont prévues pour cette ordonnance** :

- à l'**article 13**, s'agissant de la définition des zones de protection écologique ;

à l'**article 16**, d'une part pour la mise en place d'un portail national des limites maritimes et, d'autre part, pour la définition des limites des espaces maritimes définis aux articles 2, 5, 10, 11, 13 et 14 de l'ordonnance précitée ;

- à l'**article 28**, pour la désignation de l'autorité administrative chargée d'agréer le tracé des pipelines et des câbles installés ou utilisés dans le cadre de l'exploration du plateau continental ou de l'exploitation de ses ressources (décret en Conseil d'État) ;

- à l'**article 34**, pour fixer la liste des matériels industriels, ainsi que des produits nécessaires à leur fonctionnement et à leur entretien, affectés sur le plateau continental ou dans la zone économique exclusive, à la recherche ou à l'exploitation des hydrocarbures et d'autres substances minérales et organiques, qui sont exonérés des droits de douane d'importation ;

- à l'**article 48**, pour désigner l'autorité administrative pouvant faire procéder à l'exécution, d'office, à l'expiration du délai fixé par le jugement et aux frais et aux risques du condamné, d'une décision de justice concernant l'enlèvement ou la mise en conformité d'installations et de dispositifs d'exploration ou d'exploitation des ressources minières du plateau continental (décret en Conseil d'État) ;

---

<sup>1</sup> Texte n° 423 (2016-2017), février 2017.

- à l'article 56, pour fixer les conditions d'application de cette ordonnance (décret en Conseil d'État).

**RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LA LOI « ÉCONOMIE BLEUE »**

L'article 46 de la loi prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins dans l'objectif d'accroître tant l'attractivité du métier de marin que la compétitivité des entreprises, devant être remis dans un délai de 6 mois à compter la promulgation de la loi. Ce rapport a été établi par le Conseil supérieur des gens de mer dans le cadre d'un travail de plusieurs mois, puis adressé au Secrétariat général du Gouvernement. Il a été remis 14 mois après la promulgation de la loi : rapport n° 599 du 14 août 2017 publié au Journal Officiel du 12 septembre 2017 sur les axes possibles d'adaptation du régime de protection sociale des marins.

L'article 79 de la loi prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur les possibilités et les conditions, pour les pêcheurs et les aquaculteurs, d'une diversification de leur activité par le tourisme, notamment le pécaturisme et la commercialisation directe des produits de la pêche, transformés ou non. Il devait être remis dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi et a été remis au bout de 11 mois : rapport n° 588 du 11 mai 2017 sur la diversification de l'activité des pêcheurs et des aquaculteurs par le tourisme.

L'article 97 prévoyait la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la création d'un code de la mer rassemblant l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives aux questions maritimes, dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la présente loi. Ce rapport n'a pas été remis.

**F. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS**

Plusieurs mesures d'application de cette loi, adoptée à l'initiative du Sénat, sont parues en 2017.

À l'article 1<sup>er</sup>, qui met en place un **régime d'enregistrement par voie électronique** pour les drones dont la masse est inférieure à 25 kilogrammes, le décret en Conseil d'État énumérant la **liste des aéronefs qui sont exemptés de l'obligation d'immatriculation en raison de leurs caractéristiques particulières** a été pris. Ce décret<sup>1</sup> exempte de l'obligation d'immatriculation :

- les aéronefs captifs ou tractés à partir de la surface du sol ou de l'eau, circulant sans personne à bord ;
- les aéronefs monoplaces ou biplaces non motorisés ou faiblement motorisés définis par le ministre chargé de l'aviation civile. Ces aéronefs

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1566 du 14 novembre 2017 relatif à l'exemption de l'obligation d'immatriculation pour certaines catégories d'aéronefs.

doivent être identifiés et enregistrés selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile - cet arrêté n'a pas encore été pris ;

- les ballons pilotes libres non habités utilisés exclusivement à des fins météorologiques et les ballons libres non habités sans charge utile ;

- les parachutes ;

- les fusées, à l'exception de celles régies par les dispositions de la loi n° 2008-518 du 3 juin 2008 relative aux opérations spatiales.

Les **deux autres mesures d'application prévues par l'article 1<sup>er</sup>** sont en revanche toujours en attente :

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel le régime d'enregistrement s'applique. D'après la Direction générale de l'aviation civile (DGAC), ce décret est actuellement à la signature du Premier ministre ;

- le décret en Conseil d'État précisant les modalités de mise en œuvre du régime d'enregistrement. Un projet de décret est en cours d'examen par les services du Premier ministre, avant transmission au Conseil d'État.

À l'article 2, qui précise la **définition et la qualification de télépilote pour les aéronefs circulant sans personne à bord**, la mesure réglementaire devant définir les **objectifs et les modalités de la formation**, les modalités de vérification de son assimilation ainsi que les modalités de reconnaissance par équivalence d'autres formations a été publiée.

Ce décret<sup>1</sup> prévoit que la formation des télépilotes de drones à usages autres que le loisir, et dont la masse est inférieure à 150 kilogrammes, «  *vise à l'acquisition par le télépilote des connaissances et compétences requises pour préparer et assurer le vol d'un aéronef circulant sans personne à bord aux fins d'assurer la sécurité des tiers au sol et des autres usages de l'espace aérien* ».

Cette formation se compose :

- **d'une partie théorique, sanctionnée par un examen permettant la délivrance d'un certificat d'aptitude théorique de télépilote**. Cet examen porte «  *sur la réglementation relative à l'utilisation de l'espace aérien, aux conditions d'emploi des aéronefs circulant sans personne à bord, au respect de la vie privée, à la sensibilisation des dangers liés à leur utilisation et aux sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation applicable* », et comporte également «  *des éléments relatifs à la connaissance générale de l'utilisation des aéronefs circulant sans personne à bord, leurs performances et les principes du vol, à la préparation du vol, à la météorologie et ses effets sur la conduite du vol, à la navigation et à la radio navigation* ». Le certificat d'aptitude théorique n'est toutefois pas obligatoire pour les aéronefs civils circulant «  *dans le cadre*

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-67 du 2 février 2018 relatif à la formation exigée des télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir.

*d'un scénario opérationnel à moindre risque défini par arrêté du ministre chargé de l'aviation civile* ». Cet arrêté n'a pas encore été publié. D'après la DGAC, une opération à moindre risque envisagée serait l'utilisation de drones en lien avec l'exploitation d'une activité agricole ;

- **d'une partie pratique**, portant sur « *la préparation du vol et de l'aéronef ainsi que sur la gestion du vol en situation normale et en situation dégradée* », et permettant la **délivrance d'une attestation de suivi de formation**.

Par ailleurs, deux arrêtés du ministre chargé de l'aviation doivent préciser, d'une part, les prérequis des candidats, le programme détaillé de la formation ainsi que les conditions d'organisation de l'examen théorique et pratique et, d'autre part, les formations et qualifications reconnues comme équivalentes à la formation de télépilote ainsi que les conditions de prise en compte des titres, des connaissances, de l'expérience et des aptitudes acquises pour satisfaire à cette formation. Ces deux arrêtés sont en cours de signature par le Directeur général de l'aviation civile.

Un décret en Conseil d'État<sup>1</sup> est venu préciser la **compétence du ministre chargé de l'aviation civile pour adopter les décisions individuelles** relatives à la reconnaissance, par équivalence, d'autres formations, de l'expérience et des qualifications, et pour délivrer les certificats d'aptitude théorique de télépilote.

Les **deux autres mesures permettant l'application de l'article 2** n'ont pas été publiées :

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessous le télépilote d'un aéronef de loisir est **exempté de l'obligation de formation** ;

- le décret en Conseil d'État fixant les modalités de délivrance, de retrait et de suspension du **titre de télépilote imposée pour certaines activités professionnelles opérées hors vue**.

L'article 3, qui impose une **notice d'information de l'utilisateur sur la réglementation en vigueur**, nécessite un décret en Conseil d'État pour préciser les modalités de mise en œuvre de cette obligation pour les fabricants ou importateurs de drones, ainsi que pour les vendeurs de drones d'occasion. D'après la DGAC, un projet de décret est actuellement en consultation interministérielle avant envoi au Conseil d'État pour avis.

Enfin, l'article 4, qui vise à **rendre obligatoires des dispositifs de signalement et de limitation des drones** nécessite six mesures d'application en attente de publication :

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel les drones sont équipés d'un

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-66 du 2 février 2018 relatif aux décisions individuelles relatives à la formation des télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir.

---

**dispositif de signalement lumineux et d'un dispositif de signalement électronique ou numérique ;**

- le décret en Conseil d'État précisant les objectifs des **dispositifs de signalement lumineux et de signalement électronique ou numérique**, ainsi que les conditions dans lesquelles des drones peuvent être exemptés de cette obligation ;

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel les drones sont équipés d'un **dispositif de limitation de capacités** ;

- le décret en Conseil d'État précisant les **objectifs du dispositif de limitation de capacités**, ainsi que les conditions dans lesquelles des drones peuvent être exemptés de cette obligation. D'après la DGAC, un projet de décret est actuellement en consultation interministérielle, avant envoi au Conseil d'État pour avis ;

- le seuil de masse fixé par voie réglementaire, qui ne peut être supérieur à 800 grammes, au-dessus duquel les drones sont équipés d'un **dispositif de signalement sonore qui se déclenche en cas de perte de contrôle du drone** ;

- le décret en Conseil d'État précisant les **objectifs de ce dispositif de signalement sonore d'urgence**, ainsi que les conditions dans lesquelles des drones peuvent être exemptés de cette obligation.

***G. LOI N° 2016-1887 DU 28 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À UNE LIAISON FERROVIAIRE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES-DE-GAULLE***

Cette loi ne requiert aucune mesure d'application directe et est donc *stricto sensu* 100 % applicable. L'article 1<sup>er</sup> de la loi ratifie toutefois l'ordonnance n° 2016-157 du 18 février 2016 relative à la réalisation d'une infrastructure entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle (« CDG Express »), qui nécessite des mesures d'application.

À l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, deux décrets en Conseil d'État sont ainsi prévus : l'un visant à préciser l'ensemble de ses conditions d'application, l'autre approuvant le contrat de concession de travaux conclu entre l'État et la société de projet en charge de la réalisation de l'infrastructure. Un décret en Conseil d'État a été pris pour le premier cas : il s'agit du **décret n° 2018-165 du 6 mars 2018** relatif à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle et pris pour l'application de l'article L. 2111-3 du code des transports. Le second décret approuvant le contrat de concession de travaux devrait être pris **courant 2018** selon l'administration.

À l'article 3 de l'ordonnance, il est prévu qu'un **arrêté du ministre chargé des transports** désigne un commissaire du Gouvernement et un

commissaire du Gouvernement adjoint pour siéger, avec voix consultative, au sein de l'organe délibérant de la société de projet. Cet arrêté de désignation devrait intervenir **courant 2018**, selon l'administration, lorsque la société de projet sera créée concomitamment à l'entrée en vigueur du contrat de concession.

En outre, il convient de noter que la procédure spéciale d'extrême urgence (art. L. 522-1 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique) prévue par l'article 2 de l'ordonnance pour réaliser les expropriations pour cause d'utilité publique dans les trois communes concernées par le « CDG Express » (Mitry-Mory, Paris et Tremblay-en-France) nécessite, pour sa mise en œuvre, **des décrets sur avis conforme du Conseil d'État pris dans le délai de validité de l'acte déclarant d'utilité publique la réalisation de l'infrastructure ferroviaire.**

Enfin, votre commission souhaite souligner la maturité du projet puisque les articles 20 et 21 de la **loi n° 2018-202 du 26 mars 2018** relative à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, dont votre commission a eu à connaître en février<sup>1</sup>, ont permis de sécuriser juridiquement le montage retenu pour la réalisation et l'exploitation du « CDG Express ».

#### **H. LOI N° 2016-1920 DU 29 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA RÉGULATION, À LA RESPONSABILISATION ET À LA SIMPLIFICATION DANS LE SECTEUR DU TRANSPORT PUBLIC PARTICULIER DE PERSONNES**

La loi n° 2016-1920 du 29 décembre 2016 relative à la **régulation, à la responsabilisation et à la simplification** dans le secteur du **transport public particulier de personnes**, adoptée à l'initiative du député Laurent Grandguillaume, a pour objet de mieux réguler ce secteur, qui inclut les prestations assurées par les **taxis, voitures de transport avec chauffeur (VTC), et moto-taxis**. Elle impose notamment un certain nombre **d'obligations aux plateformes et aux centrales de réservation, et interdit, dans les grandes agglomérations, le recours au régime des services occasionnels prévu par la loi d'orientation des transports intérieurs (Loti)**, qui était souvent détourné pour effectuer des prestations illégales de taxi ou de VTC.

Un décret<sup>2</sup> et quatre arrêtés<sup>1</sup> ont été publiés le 7 avril 2017. Le décret rend notamment applicable la **mesure dérogatoire** prévue à l'article 5 de la

---

<sup>1</sup> Avis n° 256 présenté 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, relatif à l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, par M. Philippe Pemezec. La commission des lois a délégué au fond à votre commission l'examen des articles 13 bis A à 13 bis D.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-483 du 6 avril 2017 relatif aux activités de transport public particulier de personnes et actualisant diverses dispositions du code des transports.



---

loi pour permettre aux conducteurs exerçant sous le régime de la loi **Loti** et n'ayant pas achevé la **période probatoire du permis de conduire** de se conformer aux conditions d'aptitude requises pour devenir **conducteurs de taxi ou de VTC**.

Il précise également, conformément à l'article 9 de la loi, les **conditions d'aptitude et d'honorabilité professionnelles des conducteurs relevant du transport public particulier de personnes**. Il détaille les conditions d'organisation des sessions d'examens par les chambres des métiers et de l'artisanat et, conformément à l'article 10 de la loi, met en place un **comité national de suivi des examens des professions du transport public particulier**.

Plusieurs mesures d'application sont encore attendues :

- à l'article 1<sup>er</sup>, le décret en Conseil d'État fixant les modalités d'application de l'article L. 3141-2 du code des transports obligeant les **plateformes et centrales de réservation** à **s'assurer que les conducteurs disposent des documents requis pour exercer des prestations de transport public particulier de personnes** ;

- à l'article 1<sup>er</sup>, le texte précisant les conditions d'application de l'obligation de **déclaration d'activité des centrales de réservation à l'autorité administrative**, prévue à l'article L. 3142-2 du code ;

- à l'article 2, le décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Autorité de la concurrence et de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), déterminant les modalités d'application de l'article L. 3120-6 du code, imposant la **communication de données à l'autorité administrative par les acteurs du transport public particulier de personnes**, permettant de vérifier le respect des dispositions législatives et réglementaires et d'améliorer la connaissance statistique du secteur. D'après le ministère chargé des transports, la consultation de l'Autorité de la concurrence et de la CNIL est en cours ;

- à l'article 4, l'arrêté fixant les **modalités d'attribution du label** prévu pour les voitures de transport avec chauffeur offrant aux passagers des prestations répondant à des **normes de qualité particulières** ;

- à l'article 6, le décret en Conseil d'État devant fixer les conditions dans lesquelles les prestations de transport public

---

<sup>1</sup> Arrêtés du 6 avril 2017 relatifs à la signalétique des voitures de transport avec chauffeur ; aux programmes et à l'évaluation des épreuves des examens d'accès aux professions de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur ; fixant les montants des droits d'inscription aux épreuves des examens de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur et relatif aux dispenses d'épreuves aux examens d'accès aux professions de conducteur de taxi et de conducteur de voiture de transport avec chauffeur.

particulier de personnes peuvent faire l'objet d'une **réserve à la place** ;

- à l'article 7, le décret en Conseil d'État devant déterminer les conditions d'application de l'article L. 3133-1 du code autorisant les associations à organiser des **services de transport au bénéfice des personnes dont l'accès aux transports publics est limité** en raison de leurs revenus ou de leur localisation géographique.

Initialement envisagée pour la fin de l'année 2017, la publication de ces textes a pris du retard. Elle est désormais **annoncée par le ministère pour le mois de juin 2018**.

### III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

#### *LOI 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE*

##### **1. Présentation de la loi**

La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne comporte **dix articles nécessitant des mesures d'application**.

Cette loi, qui doit permettre un développement et un aménagement spécifiques des territoires de montagne tenant compte de leurs atouts et de leurs contraintes spécifiques, était devenue une **nécessité pour construire une politique ambitieuse de la montagne**. Il s'agit, en effet, de considérer la montagne comme un lieu de vie et d'activité pour des millions de Français sans la réduire à une destination touristique. Dans ces conditions, une modernisation du cadre législatif posé par la loi fondatrice de 1985 s'imposait<sup>1</sup>.

Votre rapporteur souhaite, dans le droit fil de ce que la commission avait pu exprimer lors de l'examen du texte, saluer la démarche de coconstruction qui a présidé à l'élaboration de cette « loi Montagne II » : issue d'un engagement du Premier Ministre pris lors du trentième anniversaire de l'association nationale des élus de montagne (ANEM) les 16 et 17 septembre 2014 à Chambéry, la révision de la loi montagne de 1985 s'est organisée autour des **trente propositions du rapport fait par les**

---

<sup>1</sup> Rapport n° 191 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, de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, par M. Cyril Pellevat.

---

députées **Annie Genevard et Bernadette Laclais**<sup>1</sup> et en étroite collaboration avec les élus de montagne, dans un processus ouvert et consensuel.

Votre commission avait délégué au fond 27 articles à la commission des affaires économiques, relatifs aux activités pastorales, agricoles et forestières, à l'urbanisme et au tourisme. Elle avait également délégué au fond 10 articles à la commission des affaires sociales, relatifs à la santé et au droit du travail. Par ailleurs, la commission des lois s'était saisie pour avis d'une large partie du texte. Enfin, la commission de la culture avait procédé à une communication sur les articles relatifs à l'enseignement scolaire.

Le **titre I<sup>er</sup>** de la loi, intitulé « *Prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et renforcer la solidarité nationale en leur faveur* » comprend trois chapitres. Le **chapitre I<sup>er</sup>** actualise le cadre général de la politique de la montagne, en modernisant ses principes et les objectifs poursuivis par l'État dans sa mise en œuvre (articles 1 à 7). Le **chapitre II**, relatif à la **gouvernance des territoires de montagne**, vise à moderniser les institutions spécifiques à la montagne, à l'échelle nationale et de chaque massif (articles 8 à 14). Le **chapitre III**, inséré en commission à l'Assemblée nationale, a pour objectif d'améliorer l'**accès à plusieurs services publics** en zone de montagne, tels que l'école, la poste et les soins médicaux (articles 15 à 27).

Le **titre II** de la loi, intitulé « *Soutenir l'emploi et le dynamisme économique en montagne* », comprend cinq chapitres. Le **chapitre I<sup>er</sup>** traite du déploiement du **numérique** et de la **téléphonie mobile** dans les zones de montagne (articles 28 à 41). Le **chapitre II** prévoit des dispositions relatives au **travail saisonnier** (articles 42 à 50). Le **chapitre III** traite des **activités agricoles, pastorales et forestières** (articles 51 à 63). Les **chapitres IV et V** visent à favoriser le développement des **activités économiques et touristiques** (articles 64 à 70).

Le **titre III** de la loi, intitulé « *Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté* », comprend trois chapitres. Le **chapitre I<sup>er</sup>** réforme la procédure de création **des unités touristiques nouvelles** et leur intégration dans les documents d'urbanisme (article 71 et 72). Le **chapitre II** prévoit une adaptation des règles d'urbanisme en zone montagne (articles 73 à 78). Le **chapitre III** vise à favoriser la réhabilitation de l'**immobilier de loisir** pour lutter contre le problème dit des « lits froids » (articles 79 à 83).

Le **titre IV** de la loi, intitulé « *Renforcer les politiques environnementales à travers l'intervention des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux* » regroupe les dispositions environnementales de la loi et relatives à la **politique de l'eau** (articles 84 à 88).

---

<sup>1</sup> Un acte II de la loi Montagne : pour un pacte renouvelé de la nation avec les territoires de montagne, 27 juillet 2015.

Enfin, le **titre V** rassemble des dispositions diverses essentiellement techniques (articles 89 à 95).

## 2. État d'application

Sur les **dix mesures d'application prévues par la loi**, six ont été prises depuis son adoption (soit 60 % des mesures prévues) :

- à l'**article 10**, pour fixer la composition et le fonctionnement du **Conseil national de la montagne** (CNM), lieu de concertation entre le Gouvernement et les représentants de la montagne (article 6 de la loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne) : il s'agit du décret n° 2017-754 du 3 mai 2017, qui précise que le CNM est composé d'un collège d'élus (34 membres), d'un collège de représentants des comités de massif (14 membres), d'un collège de représentants des acteurs socioéconomiques (23 membres) et d'un collège de représentants d'associations et de parcs nationaux et régionaux (9 membres) ; le décret prévoit également que le CNM se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président, ou à la demande des deux tiers de ses membres, dans la limite d'une fois par an. La commission permanente est renforcée dans son rôle de préparation du programme de travail du CNM. L'arrêté de nomination des membres du CNM devrait intervenir prochainement, mais il était nécessaire d'abord que les comités de massif se reconstituent. La convocation du CNM devra ensuite être ordonnée par le Premier ministre ;

- à l'**article 11**, pour préciser la composition et le fonctionnement des trois commissions spécialisées de chacun des **comités de massif** (Alpes, Massif central, Jura, Pyrénées, Vosges) institués par l'article 7 de la loi du 9 janvier 1985 précitée : il s'agit du décret n° 2017-755 du 3 mai 2017, qui précise notamment le nombre de membres de chaque comité de massif, la durée de leur mandat (six ans, renouvelable) et les conditions dans lesquelles il est effectué (à titre gratuit). L'article 8 du décret prévoit les missions de chacune des commissions spécialisées (« espaces et urbanisme », « développement des produits de montagne » et « transports et mobilité ») ;

- à l'**article 45**, afin de déterminer les conditions de mise en œuvre de **l'expérimentation visant à adapter le dispositif de l'activité partielle aux régies dotées de la seule autonomie financière qui gèrent un service public à caractère industriel et commercial de remontées mécaniques ou de pistes de ski** : il s'agit du décret n° 2017-753 du 3 mai 2017. Un comité de pilotage a été mis en place pour associer le Gouvernement, la chambre professionnelle Domaines skiables de France (DSF) et l'Unédic. Au cours de la saison 2017, cette expérimentation a permis à 29 régies (sur les 75 stations de ski gérées en

régie directe) de bénéficier du régime d'activité partielle<sup>1</sup>. Un rapport sur les résultats de l'expérimentation devra être rendu public à l'échéance des trois, pour envisager l'opportunité d'une généralisation ;

- à l'**article 64**, qui prévoyait une autorisation pour le Gouvernement à prendre par ordonnance, au plus tard le 31 décembre 2017 toute mesure relevant du domaine de la loi pour transposer la directive 2015/2302 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées, modifiant le règlement n° 2006/2004 et la directive 2011/83/UE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 90/314/CEE du Conseil et simplifier et moderniser le régime applicable aux activités d'organisation ou de vente de voyages et de séjours ainsi qu'aux services et prestations liés : il s'agit de l'ordonnance n° 2017-1717 du 20 décembre 2017, dont le projet de loi de ratification doit être examiné par la commission des affaires économiques au Sénat<sup>2</sup> ;

- à l'**article 71**, pour préciser la modification du régime des **unités touristiques nouvelles** (UTN), qui ont la particularité de pouvoir déroger au principe d'extension de l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante (article L. 122-18 et suivants du code de l'urbanisme) : il s'agit du décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017. Les services du ministère de la cohésion des territoires sont en train de préparer une circulaire complémentaire sur l'urbanisme en montagne ;

- à l'**article 93**, pour déterminer les conditions et modalités selon lesquelles les personnes ayant validé en France la formation pratique et théorique du résidanat de médecine et n'ayant pas soutenu, dans les délais prévus par la réglementation, la thèse mentionnée au premier alinéa de l'article L. 632-4 du code de l'éducation, peuvent être autorisées à prendre une inscription universitaire en vue de soutenir leur thèse, après avis d'une commission placée auprès des ministres chargés de l'enseignement supérieur et de la santé : il s'agit du décret n° 2018-213 du 28 mars 2018.

Au 31 mars 2018, il manque encore **quatre mesures d'application** (soit 40 % des mesures prévues) pour que cette loi totalement applicable :

- à l'**article 27**, un décret est prévu pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'obligation, pour les détenteurs de

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 538 de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, déposé en application de l'article 145-7 du Règlement par la commission des affaires économiques et présenté par Mme Marie-Noëlle Battistel et M. Jean-Bernard Sempastous.

<sup>2</sup> Texte n° 342 (2017-2018), déposé le 7 mars 2018 – Bruno Le Maire, ministre de l'économie et des finances. Rapporteur du texte au Sénat : M. Serge Barbary, désigné par la commission des affaires économiques lors de sa réunion du 28 mars 2018.

voitures légères ou de poids lourds, de se munir de chaînes, de chaussettes à neige (dispositifs amovibles), de pneus neige ou de pneus hiver (dispositifs inamovibles) pour circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque (article L. 314-1 du code de la route). Le travail de consultation et de préparation a été initié au printemps 2017, en lien avec l'ensemble des parties prenantes (préfets, CNM, organisations professionnelles de transport, ministère de la Transition écologique et solidaire, fabricants de pneumatiques). Le projet de décret serait prêt d'après le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) et devrait être soumis au CNM pour une publication envisagée en septembre afin de couvrir la prochaine saison hivernale ;

- à l'**article 48**, introduit par un amendement du Sénat, un décret en Conseil d'État doit habiliter les agents des collectivités territoriales à réaliser des missions de location immobilière en vue du logement des travailleurs saisonniers (loi n° 70-9 du 2 janvier 1970 réglementant les conditions d'exercice des activités relatives à certaines opérations portant sur les immeubles et les fonds de commerce). La Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) précise que la préparation du décret se heurte à des difficultés de calendrier, compte tenu de l'examen du projet de loi ELAN au Parlement ;

- à l'**article 66**, un décret est nécessaire pour fixer les tarifs d'utilisation des réseaux de transport et de distribution de gaz naturel pour les entreprises fortement consommatrices de gaz qui présentent un profil de consommation prévisible et stable ou anticyclique (article L. 461-3 du code de l'énergie). Le Conseil supérieur de l'énergie a rendu un avis favorable sur le projet de décret, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) et le Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) doivent encore se prononcer. Le retard pris dans l'élaboration de ce décret demeure mystérieux ;

- à l'**article 83**, un décret est nécessaire pour prévoir une adaptation aux spécificités des zones de montagne des normes de sécurité et d'hygiène pour l'accueil des mineurs (article L. 326-1 du code de tourisme sur les refuges). Ce décret n'est toujours pas paru et relève de la responsabilité de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur.

### 3. Points d'attention spécifiques

Votre commission demeure attentive à l'application de plusieurs dispositions spécifiques, qui doivent concourir à renforcer la cohésion territoriale et sociale en France. Il en va ainsi de l'**article 15** qui prévoit une

adaptation de l'organisation scolaire à la montagne et une révision de la carte scolaire. Des conventions seraient en cours d'élaboration.

S'agissant des **articles 17 et 23** qui concernent la planification de l'offre de soins en montagne, la Direction générale de l'offre de soins conduirait actuellement des travaux d'expérimentation (massif du Jura).

Le dispositif des **zones de revitalisation rurale (article 7)**, qui pourrait couvrir près de 18 000 communes en 2020, devrait faire l'objet d'un nouvel arrêté d'ici à cette date pour préciser les modalités d'octroi du statut.

Enfin, plusieurs sujets demeurent essentiels pour les territoires de montagne : ainsi, le déploiement des réseaux fixes et mobiles numériques (**article 30 et suivants**) doit être poursuivi, de même que la lutte contre la prédation du loup (**article 60**). S'agissant de l'exonération des taxes intérieures de consommation prévue pour les véhicules de collecte du lait de moins de 26 tonnes (**article 61**), une réponse serait attendue depuis plusieurs mois de la part de la Commission européenne, avec un doute pesant sur l'effectivité de sa saisine par le Gouvernement.

#### IV. UNION EUROPÉENNE

##### *A. LOI N° 2013-619 DU 16 JUILLET 2013 PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE*

Le **volet maritime** de la loi (chapitre III du titre II – articles 22 à 33) visait à transposer la directive 2009/13/CE du Conseil du 16 février 2009 portant mise en œuvre de l'accord conclu par les associations des armateurs de la Communauté européenne (ECSA) et la Fédération européenne des travailleurs des transports (ETF) concernant la convention du travail maritime de 2006 et modifiant la directive 1999/63/CE portant modernisation du droit social des gens de mer.

Sur les **38 mesures d'application prévues** pour ce volet, 8 étaient déjà satisfaites par des dispositions réglementaires existant antérieurement, 3 ont été prises en 2014-2015, 17 en 2015-2016 et 5 en 2016-2017. Au total, 33 mesures d'application avaient été prises (soit 87 % des mesures prévues) et il manquait encore **5 mesures d'application** au 31 mars 2017.

Au 31 mars 2018, une nouvelle mesure a été prise : il s'agit, à l'**article 25**, du décret n° 2017-1119 du 29 juin 2017 relatif aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer. Ce décret détermine les modalités d'application de la sous-section 1 de la section 2 du chapitre VI du titre IV du livre V de la cinquième partie du code des transports (« Services de recrutement et de placement privés »), notamment les conditions dans lesquelles les entreprises de travail temporaire mentionnées au chapitre Ier

---

du titre V du livre II de la première partie du code du travail interviennent comme **services de recrutement et de placement privés de gens de mer**.

Votre commission se félicite que des progrès rapides aient pu être accomplis depuis 2015 pour atteindre au 31 mars 2018, avec 34 mesures d'application prises, un **taux d'application de 90 %** pour cette loi. **Quatre mesures d'application restent encore à prendre à cette date** (soit 10 % des mesures prévues) :

- à l'**article 22** :
  - o un décret simple pour préciser la réglementation relative à la **certification sociale des navires de pêche** (art. L. 5514-3 du code des transports) ;
  - o un décret en Conseil d'État pour préciser les conditions d'application du chapitre II du titre I<sup>er</sup> du livre V de la cinquième partie du code des transports, consacré aux **documents professionnels** des gens de mer (art. L. 5512-4 du code des transports). La Direction des affaires maritimes indique que la mise en œuvre de la pièce des gens de mer (PIM) suscite des difficultés « *du fait des caractéristiques du document (biométrie, impact budgétaire notamment)* » et que les pays signataires de la convention n° 185 de l'Organisation internationale du travail<sup>1</sup> rencontrent des difficultés comparables. Une mission d'analyse et d'évaluation de la mise en œuvre de cette disposition, confiée à l'Inspection générale de l'administration (IGA), l'Inspection générale des affaires maritimes (IGAM) et au Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), a conclu à l'inopportunité de prendre le décret prévu par l'article L. 5512-4 du code des transports et préconisé une action au sein de l'OIT visant à modifier la convention n° 185 ;
- à l'**article 25**, deux mesures réglementaires d'application sont encore nécessaires :
  - o d'une part, un décret pour préciser, avec les adaptations nécessaires, les modalités d'application de la convention du travail maritime (2006) et de la convention n° 188 sur le travail dans la pêche (2007) aux marins ou gens de mer non-salariés (art. L. 5541-1-2 du code des transports). Ce décret devrait pouvoir être publié puisque la convention n° 188 de l'OIT a été ratifiée par la France à travers la loi n° 2015-470 du 27 avril 2015 et est entrée en vigueur le 16 novembre 2017. L'administration précise que ce décret est en cours d'élaboration (décret portant application et adaptation aux

---

<sup>1</sup> Convention ratifiée par la France par la loi n° 2004-146 du 16 février 2004.



gens de mer non-salariés de certaines dispositions du code des transports) et que les secteurs maritimes sont associés aux travaux ;

- d'autre part, un décret en Conseil d'État pour déterminer les modalités de prise en charge financière ou de remboursement, par l'armateur, des soins et des frais de rapatriement des marins employés sur des navires effectuant des voyages internationaux ou des navires de pêche (art. L. 5542-32-1 du code des transports). L'administration indique qu'il est prévu de modifier cet article dans le cadre du projet de loi d'orientation des mobilités (LOM) pour intégrer plusieurs amendements à la convention du travail maritime portant notamment sur la garantie décès et invalidité et la garantie financière abandon. L'élaboration des dispositions réglementaires d'application serait donc reportée.

***B. LOI N° 2015-1567 DU 2 DÉCEMBRE 2015 RELATIVE À DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE DANS LE DOMAINE DE LA PRÉVENTION DES RISQUES***

La loi n° 2015-1567 du 2 décembre 2015 relative à diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques **transpose en droit interne deux directives européennes** : la directive n° 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil du 12 juin 2013 relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer, et la directive n° 2015/412 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 modifiant la directive n°2001/18 relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (OGM) dans l'environnement. En outre, cette loi adapte le droit français à la réglementation européenne en matière de produits et équipements à risques, de prévention et de gestion des déchets et de produits chimiques.

Le titre I<sup>er</sup> porte sur la sécurité des activités d'exploration lors des forages pétroliers et gaziers. Les **articles 1<sup>er</sup> et 2** conditionnent la délivrance d'un permis de recherche d'hydrocarbures (art. L. 123-2-1 du code minier) ou d'une concession d'hydrocarbures (art. L. 133-2-1 du même code) à la preuve par le demandeur qu'il a pris les dispositions nécessaires pour assumer les charges qui découleraient de la mise en jeu de sa responsabilité en cas d'accident majeur et pour assurer l'indemnisation rapide des dommages causés aux tiers, des garanties financières pouvant constituer de telles dispositions.

Un **décret en Conseil d'État** était prévu pour fixer les conditions d'application de ces articles, notamment pour déterminer la nature des garanties financières et les règles de fixation du montant desdites garanties.

L'an passé, le Gouvernement avait indiqué que ces garanties étaient facultatives, et que, même en l'absence d'une mesure réglementaire permettant leur mise en œuvre, la loi imposait en tout état de cause que les demandeurs de permis fournissent la preuve de leur capacité à assumer les charges financières résultant d'un accident. Par conséquent, cet article n'a toujours pas fait l'objet de mesures d'application dédiées.

Le titre II regroupe des dispositions concernant certains produits et équipements à risques. L'**article 12** prévoit notamment que certains produits ou équipements à risque peuvent être mis à disposition sur le marché sans avoir satisfait à l'ensemble des exigences les concernant définies aux articles L. 557 4 et L. 557 5 du code de l'environnement, sur demande du fabricant ou de son mandataire ou s'ils sont conformes aux exigences des réglementations antérieures, dans des conditions fixées par voie réglementaire. Le **décret n° 2015-799 du 1<sup>er</sup> juillet 2015** relatif aux produits et équipements à risque reprend la rédaction de cet article et prévoit que **les conditions de ces dérogations sont fixées par arrêté**.

Comme l'a indiqué le Gouvernement à la commission, **des arrêtés en vigueur mettent d'ores et déjà en application cette disposition** pour différentes catégories d'équipements à risque : arrêté du 15 mars 2010 s'agissant des appareils à pression mentionnés aux articles R. 557-9-2 et R. 557-10-2 du code de l'environnement ; arrêté du 12 décembre 2005 s'agissant des équipements sous pression nucléaires mentionnés à l'article R. 557-12-2 du code de l'environnement ; arrêté du 4 mars 1996 relatif aux appareils et matériels concourant à l'utilisation des gaz combustibles mentionnés à l'article L. 557-1 du code de l'environnement. Ces textes pourront être modifiés en fonction des évolutions et enjeux spécifiques à chaque catégorie de produits.

Le titre III comporte des dispositions relatives aux produits chimiques. L'**article 17**, modifiant la procédure de mise sur le marché des produits biocide, était déjà applicable l'an passé. Il prévoyait toutefois **deux mesures réglementaires facultatives** qui ont été prises au cours de l'année écoulée.

L'article L. 522-4 du code de l'environnement permet de fixer par arrêté les conditions d'exercice de l'activité de vente et de l'activité d'application à titre professionnel de produits biocides, d'une part, et les conditions d'utilisation de certaines catégories de produits biocides, d'autre part, en vue d'assurer l'efficacité de ces produits et de prévenir les risques pour l'homme et l'environnement susceptibles de résulter de ces activités.

Cette disposition a conduit à l'édiction de l'**arrêté du 20 avril 2017 relatif aux conditions d'utilisation de certaines catégories de produits biocides**, qui concerne en particulier certains produits de protection du bois ainsi que les produits rodenticides.

L'article L. 522-5 du même code permet de fixer par arrêté les conditions dans lesquelles les dépenses résultant de la conservation, de l'examen, de l'exploitation et de l'expertise des informations fournies dans le cadre de l'une des procédures prévues par le règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil du 22 mai 2012, ou par le chapitre concerné du code de l'environnement, peuvent être mises à la charge des producteurs, des importateurs ou des responsables de la mise sur le marché.

Les modalités d'application de cet article avaient été précisées par le **décret n° 2016-859 du 29 juin 2016** relatif aux procédures d'approbation, de mise à disposition sur le marché ainsi que de déclaration des produits et des substances actives biocides. L'article R. 522-24 prévoit ainsi le versement à l'ANSES d'une redevance par le demandeur d'une autorisation de mise sur le marché d'un produit biocide afin de couvrir les dépenses nécessaires à son instruction. Le montant et les modalités de versement de cette redevance ont été fixés par l'**arrêté du 22 novembre 2017** fixant le montant de la rémunération due au titre de l'approbation et de l'autorisation de mise sur le marché des substances et produits biocides.

Le titre IV porte sur l'encadrement de la mise en culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM). L'**article 23** prévoyait, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, la remise au Parlement d'**un rapport sur les risques de contamination accidentelle de cultures conventionnelles ou biologiques par des organismes génétiquement modifiés (OGM)** notamment dans les zones frontalières, ainsi que sur les mesures techniques de coexistence et sur la responsabilité juridique et financière des utilisateurs d'organismes génétiquement modifiés. Ce rapport conjoint du ministère de la transition écologique et solidaire et du ministère de l'agriculture et de l'alimentation a été **remis le 30 août 2017**.

**PRINCIPALES OBSERVATIONS DU RAPPORT SUR LES RISQUES DE CONTAMINATION ACCIDENTELLE DE CULTURES CONVENTIONNELLES OU BIOLOGIQUES PAR DES OGM**

Cette étude rappelle que la culture commerciale d'OGM est interdite en France depuis 2008, qu'il n'y a plus d'essais au champ d'OGM autorisé en France, et qu'aucune demande d'autorisation n'a été déposée en ce sens. **Différents mécanismes peuvent néanmoins conduire à une présence d'OGM dans les cultures conventionnelles ou biologiques françaises.**

**Les échanges commerciaux de grains ou de semences**, lorsqu'ils proviennent de pays producteurs d'OGM, peuvent être potentiellement à l'origine de présence accidentelle d'OGM dans les cultures françaises. Toutefois, selon le rapport remis par le Gouvernement, les contrôles effectués par les services de l'État montrent que **ce risque est globalement maîtrisé et limité**, sans que l'on puisse toutefois l'exclure complètement.

Il existe par ailleurs **un risque de contamination transfrontalière de productions françaises** par des cultures d'OGM issues de pays voisins, cette problématique est limitée au maïs et à des zones restreintes **au niveau de la frontière avec l'Espagne**, situées principalement dans la partie la plus occidentale de la chaîne des Pyrénées.

Le rapport souligne que **la réalité de ce risque ne peut pas être précisée** en l'absence d'information sur la localisation précise des parcelles de maïs génétiquement modifié en Espagne. Par ailleurs, l'Espagne n'a pas encore finalisé les **mesures de coexistence** permettant d'éviter toute contamination transfrontalière potentielle avec des cultures de maïs sur le territoire français.

Enfin, il est rappelé qu'**en cas de dommage économique lié à une contamination transfrontalière**, l'article L. 663-4 du code rural et de la pêche maritime permet à un exploitant agricole français d'assigner en justice l'exploitant agricole du pays voisin à l'origine de la contamination et d'obtenir des dommages et intérêts<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Le décret en Conseil d'État prévu pour préciser les conditions d'application de cet article n'a toutefois pas encore été pris.

## COMMISSION DES FINANCES

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	295
<b>ÉLÉMENTS STATISTIQUES</b> .....	297
<b>I. L'APPLICATION DES SIX LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017</b> .....	299
A. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE OU QUASI-DIRECTE .....	299
B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN LÉGÈRE AUGMENTATION .....	299
C. DES DÉLAIS DE PUBLICATION EN NETTE AMÉLIORATION .....	300
D. DEUX LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE .....	301
1. <i>La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017</i> .....	301
2. <i>La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016</i> .....	307
E. DEUX LOIS DONT CERTAINS ARTICLES ONT ÉTÉ EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	313
1. <i>La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique</i> .....	313
2. <i>La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la       corruption et à la modernisation de la vie économique</i> .....	314
<b>II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES</b> .....	318
A. DEUX LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE .....	318
1. <i>La loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010</i> .....	318
2. <i>La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux       contrats d'assurance vie en déshérence</i> .....	318
B. CINQ LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION DANS L'ANNÉE.....	319
1. <i>La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités       bancaires</i> .....	319
2. <i>La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013</i> .....	321
3. <i>La loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015</i> .....	322
4. <i>La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016</i> .....	323
5. <i>La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015</i> .....	329
C. CINQ LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION .....	333
1. <i>La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011</i> .....	333
2. <i>La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012</i> .....	333
3. <i>La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011</i> .....	335
4. <i>La loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014</i> .....	336
5. <i>La loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de       la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière</i> .....	337

---

<b>III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE.....</b>	<b>339</b>
A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1 <sup>ER</sup> OCTOBRE 2016 .....	339
B. ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE .....	339
<b>IV. LÉGISLATION PAR ORDONNANCES .....</b>	<b>341</b>
A. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI SAPIN 2.....	341
B. DOUZE AUTRES ORDONNANCES EN ATTENTE DE RATIFICATION.....	345
1. <i>La loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.....</i>	<i>345</i>
2. <i>Deux ordonnances résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances.....</i>	<i>351</i>
<b>V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT .....</b>	<b>352</b>
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....	352
B. MOINS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PUBLIÉS .....	353
<b>VI. CONCLUSION : BILAN DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>359</b>
A. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE) ET DES TEXTES EUX-MÊMES .....	359
B. UNE COLLABORATION EFFICACE AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT .....	359
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>361</b>

## AVANT-PROPOS

Le présent contrôle de l'application des lois porte sur la **mise en application des textes promulgués entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2018.**

**Trois lois sur les six<sup>1</sup> examinées par la commission des finances<sup>2</sup>, font l'objet, dans le présent rapport, d'un suivi de leur mise en application :**

- la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 ;

- la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 ;

- la loi n° 2017-262 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN) du 1er mars 2017.

Outre ces lois récentes, la commission des finances est chargée de contrôler la mise en application du « stock » des **lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2015**, faisant toujours l'objet d'un suivi, qui sont au nombre de **quinze<sup>3</sup>**, la plus ancienne étant la **loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.**

**Au total, le champ du présent contrôle porte sur vingt lois.**

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire dans les secteurs relevant au fond de la commission des finances (depuis 2009)**

2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
5	5	9	9	6	8	5	6

<sup>1</sup> La loi n° 2017-1206 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016 du 31 juillet 2017 est d'application directe et ne nécessite par conséquent aucune mesure d'application.

<sup>2</sup> Les conventions fiscales et les traités internationaux ne sont pas pris en compte pour le contrôle de l'application des lois. Le suivi statistique de l'application des lois n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2, examinées par la commission des finances dans le cadre d'une délégation au fond de la commission des lois est présenté par la commission des lois dans le présent rapport.

<sup>3</sup> La loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances est prise en compte dans ce total, mais sont commentés, dans le présent rapport, uniquement les articles de la compétence de la commission des finances.

**Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues\* pour les lois relevant au fond de la commission des finances et le nombre total des mesures attendues pour l'ensemble des lois (depuis 2009)**

2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017
78/670 = 21 %	154/540 = 28,5 %	104/482 = 21,5 %	182/491 = 37 %	130/1096 = 11,9 %	103/806 = 12,8 %	112/931 = 12 %	82/ 578 = 14 %

\* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports

**Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond  
(au 31 mars 2018)**

Loi contrôlée		Mesures attendues initialement	Remises de rapport attendues initialement	Mesures en attente depuis le dernier contrôle	Rapport en attente depuis le dernier contrôle	Mesures (prévues) prises dans l'année	Rapports (prévus) remis dans l'année	Mesures ou rapport devenues sans objet	Mesures restant en attente	Rapports restant en attente	Taux de mise en application (hors rapport)	Taux de mise en application globale
1. Lois antérieures	2010-1657 LFI 2011	77	8	1	4	0	0	4	1	0	99%	99%
	2010-1658 LFR 2010	58	5	2	3	0	0	5	0	0	100%	100%
	2011-1977 LFI 2012	44	9	4	3	0	0	3	4	0	91%	92%
	2011-1978 LFR 2011	33	9	2	5	0	0	5	2	0	94%	95%
	2013-672 activités bancaires	79	4	5	1	1	0	0	4	1	95%	94%
	2013-1279 LFR 2013	51	2	3	1	1	0	1	2	0	96%	96%
	2013-1278 LFI 2014	44	4	0	3	0	0	1	0	2	100%	96%
	2014-617 Comptes bancaires inactifs	16	2	2	1	2	0	0	0	1	100%	94%
	2014-1653 LPPFP 2014-19	4	4	0	1	0	0	0	0	1	100%	88%
	2014-1654 LFI 2015	30	6	2	0	1	1	1	1	0	97%	97%
	2014-1655 LFR 2014	23	7	4	3	0	0	0	4	4	83%	73%
	2014-1662 DADUE	7	0	1		0		0	1		86%	86%
	2015-1785 LFI 2016	63	9	16	3	10	1	2	5	1	92%	90%
2015-1786 LFR 2015	40	4	11	4	7	1	0	4	3	%	84%	
<b>Total 1</b>	<b>569</b>	<b>73</b>	<b>53</b>	<b>32</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>21</b>	<b>27</b>	<b>13</b>	<b>95%</b>	<b>93%</b>	
2. Lois de la session	2016-1917 LFI 2017	39	12			37	3	2	2	7	95%	80%
	2016-1918 LFR 2016	43	2			31	2	0	12	0	72%	73%
	2017-262 potentiel fiscal des ex-SAN	0	1			0	0	0	0	1	Sans objet	0%
<b>Total 2</b>	<b>82</b>	<b>15</b>			<b>68</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>14</b>	<b>9</b>	<b>83%</b>	<b>76%</b>	
<b>Total sur l'ensemble du contrôle sur la période (avec un taux de mise en application des mesures attendues)</b>		<b>651</b>	<b>88</b>	<b>53</b>	<b>32</b>	<b>90</b>	<b>8</b>	<b>23, dont 20 rapports</b>	<b>42</b>	<b>22</b>	<b>93%</b>	<b>91%</b>



---

## ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **93 mesures d'application** ont été prises ou sont devenues sans objet au cours de la période considérée, soit un **nombre inférieur à celui de l'année précédente** (113 mesures prises ou devenues sans objet lors de l'année parlementaire 2015-2016).

Ce chiffre représente **68,9 % des 135 mesures en attente au début du contrôle** (53 mesures « anciennes », concernant les lois antérieures, et 82 « nouvelles », relatives aux lois de la période considérée)<sup>1</sup>.

Pour la session 2016-2017, on constate :

– *S'agissant du stock :*

- **une résorption forte** : 22 mesures ont été prises et 3 sont devenues sans objet, soit 47,1 % des 53 mesures anciennes attendues. Ce taux est légèrement inférieur à celui de l'an dernier pour un nombre identique de mesures restant à prendre ;

– *S'agissant des lois de la période :*

- Sur les 82 mesures en attente d'application, 68 ont été prises portant leur **taux de mise en application à 83 %**. Ce taux est supérieur à celui du précédent contrôle, (76 %) pour un nombre de mesures attendues certes bien inférieur (82 mesures sur la nouvelle période, par rapport à 114 mesures pour la session 2015-2016) ;

- Le nombre de mesures respectant un délai de publication inférieur à 6 mois a progressé. **65,8 % des mesures ont ainsi été prises dans un délai inférieur ou égal à six mois, un taux relativement exceptionnel par rapport aux années précédentes** (28,6 % en 2015-2016 et 38,6 % en 2014-2015).

À l'issue de ce contrôle, **41 mesures** sont toujours en attente au 31 mars 2018 (27 issues du stock, 14 de la session), un chiffre légèrement inférieur à celui du précédent contrôle (53).

---

<sup>1</sup> Les chiffres du présent document excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement. Ces demandes de rapport font l'objet d'un examen spécifique dans une sous-partie ci-après. Seules figurent les mesures réglementaires nécessaires à l'entrée en vigueur de dispositifs législatifs ainsi que les autorisations données au Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance.



---

## I. L'APPLICATION DES SIX LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

### A. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE OU QUASI-DIRECTE

D'un point de vue statistique, les **lois d'application directe** doivent être distinguées des lois intégralement mises en application.

Pour cette période, seule la **loi n° 2017-1206 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016** du 31 juillet 2017 ne prévoyait aucune mesure d'application.

La **loi n° 2017-262 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN)** du 1<sup>er</sup> mars 2017 ne prévoyait aucune mesure **réglementaire** d'application. Elle peut également être considérée d'application quasi-directe, puisque seul un rapport du Gouvernement était attendu.

L'**article 3** de cette même loi, introduit par l'Assemblée nationale, demandait la remise d'un rapport sur le niveau d'endettement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale comprenant d'anciens syndicats d'agglomération nouvelle et sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé prévus à l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales, pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, et à l'article L. 5211-30 du même code, pour la dotation d'intercommunalité.

La **remise de ce rapport reste attendue**, aucune publication dans le Journal officiel n'ayant été constatée.

### B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN LÉGÈRE AUGMENTATION

Le taux global de mise en application des lois de la période progresse légèrement par rapport à l'an dernier.

**Mise en application des lois promulguées  
au cours de chaque session depuis 2012**

	2016-2017	2015-2016	2014-2015	2013-2014	2012-2013
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	82	114	103	122	190
Mesures prises	68	69	83	72	103
Mesures devenues sans objet	0	18	0	5	8
Mesures restant en attente	14	27	20	45	79
<b>Taux de mise en application</b>	<b>83 %</b>	<b>76 %</b>	<b>81 %</b>	<b>57 %</b>	<b>58 %</b>
<i>Taux de mise en application global (rapports inclus)</i>	73 %				

Sur les trois lois examinées au fond par la commission au cours de la période (hors conventions fiscales), **deux nécessitent des mesures réglementaires d'application.**

La période de référence, du 1<sup>er</sup> octobre 2016 au 31 mars 2018, se caractérise par un **taux de mise en application légèrement supérieur à celui du précédent contrôle** (83 % contre 76 %) pour un nombre de mesures attendues bien inférieur à celui de l'année dernière.

**C. DES DÉLAIS DE PUBLICATION EN NETTE AMÉLIORATION**

En ce qui concerne les mesures d'application attendues pour les lois promulguées lors de la période du présent contrôle, on observe **une forte amélioration des délais de publication.** En effet, **67,1 % des mesures publiées l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi** qu'elles appliquent (contre près de 29 % l'an dernier et 38,6 % il y a deux ans), conformément au délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008.

**Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées  
définitivement au cours de l'année parlementaire 2016-2017**

Nombre de mesures prises dans un délai :	2016-2017 (rapports compris)		Pour mémoire 2015-2016		Pour mémoire 2014-2015	
		Soit		Soit		Soit
- inférieur ou égal à 1 mois	2	65,8 %	5	29 %	2	38,6 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	2		7		6	
- de plus de 3 mois à 6 mois	44		8		24	
- de plus de 6 mois à 1 an	24	32,9 %	42	60,9 %	44	53,0 %
- de plus d'1 an	1	1,37 %	7	10,1 %	7	8,4 %
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>100 %</b>	<b>69</b>	<b>100 %</b>	<b>83</b>	<b>100 %</b>

**D. DEUX LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE**

**1. La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017**

Parmi les 39 mesures règlementaires prévues par cette loi, 37 ont été prises.

En application de l'article 8, le décret n° 2018-15 du 9 janvier 2018 relatif aux éléments devant figurer sur le justificatif à fournir par le contribuable pour bénéficier de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle au taux majoré de 48 % prévu à l'article 199 *unvicies* du code général des impôts précise la mention des engagements spécifiques de la SOFICA devant figurer sur l'annexe à la décision d'agrément, dont une copie doit être jointe par le contribuable, sur demande du service, à l'appui de sa déclaration de revenus, afin de bénéficier de cette réduction d'impôt au taux majoré.

L'article 60, introduisant le **prélèvement à la source pour l'impôt sur le revenu**, prévoyait à lui seul la prise de **11 mesures d'application**. L'ensemble de ces mesures ont été prises dans le délai de 6 mois suivant la promulgation. Toutefois, l'entrée en vigueur de ces dispositions a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2019<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Le report est prévu par l'ordonnance n° 2017-1390 du 22 septembre 2017, en attente de ratification. Un projet de loi a été déposé à l'Assemblée nationale le 13 décembre 2017.

### **L'application de l'introduction du prélèvement à la source**

Quatre décrets et un arrêté ont été pris pour l'application de ces 11 mesures.

- Le décret n° 2017-802 du 5 mai 2017 relatif aux prises de position de l'administration sur l'éligibilité d'éléments de rémunération au crédit d'impôt pour la modernisation du recouvrement (CIMR) prévoit les modalités d'application du rescrit fiscal optionnel relatif au CIMR spécifique aux employeurs, pour le compte de leurs salariés.

Aux termes de ce décret, la demande concernant l'éligibilité d'un élément de rémunération au CIMR doit faire l'objet d'une présentation « sincère et complète » (noms et adresses du demandeur et des salariés bénéficiaires ; nature, montant, conditions d'attribution et mode de calcul de la rémunération ; motifs conduisant à considérer l'élément de rémunération comme exceptionnel ou non-exceptionnel).

Le décret fixe, conformément à l'article 60, le délai de réponse de l'administration fiscale à trois mois à compter de la réception de la demande et respecte le principe d'un accord tacite sur la position défendue par l'employeur en l'absence de réponse.

Le rescrit peut être adressé au nom d'un groupe (sous réserve de comporter la liste des employeurs concernés).

Ce texte d'application est en vigueur depuis le 8 mai 2017. Les employeurs peuvent ainsi formuler en amont leurs questions concernant le caractère exceptionnel ou non de certains éléments de rémunération.

Le décret est conforme aux principes énoncés dans la loi et décrits dans son évaluation préalable. Particulièrement important pour la bonne mise en œuvre de l'année de transition, il prévoit des modalités de rescrit pour les employeurs qui devront eux-mêmes procéder à une première analyse de la qualification de la rémunération (exceptionnelle ou non).

- Le décret n° 2017-866 du 9 mai 2017 a pour objet de préciser les modalités d'application de la retenue à la source de l'impôt sur le revenu.

1) L'article 1<sup>er</sup> de ce décret insère un chapitre Ier bis au sein du titre Ier de la première partie du livre Ier de l'annexe II du CGI. Il comprend un article 95 ZO qui précise les conditions de régularisation d'une erreur commise par une personne tenue d'effectuer la retenue à la source. La régularisation est faite au moyen d'une inscription distincte, dans une déclaration souscrite au titre d'un mois de la même année civile (60, I, A).

2) L'article 2 modifie l'annexe III du CGI :

Le 1<sup>o</sup> modifie l'article 39 B : il précise que la déclaration prévue à l'article 87 du CGI concernant des personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale relatif à la déclaration sociale nominative (DSN) (60, I, B, 3<sup>o</sup>) est souscrite auprès de la direction départementale ou régionale des finances publiques du lieu du domicile de la personne ou du siège de l'établissement qui a assuré le paiement ;

Le 2<sup>o</sup> rétablit des articles 39 C à 39 F qui précisent les obligations des tiers déclarants (60, I, B, 2<sup>o</sup>) : éléments constitutifs de la déclaration prévue par l'article 87-0 A du CGI (identification du tiers déclarant, identité, adresse, montant net imposable du revenu du bénéficiaire, taux et montant de prélèvement à la source-PAS), délais de dépôt de la même déclaration, émission d'un certificat de conformité à la norme d'échanges par les collecteurs, transmission de ladite déclaration au service des impôts des entreprises dont dépend le siège de l'établissement ;

Le 3° insère un article 39 G qui prévoit la mention du montant du PAS sur les documents mis à disposition des contribuables qui mentionnent le montant de revenus qui ont fait l'objet dudit prélèvement ;

Le 4° insère un article 46 F relatif à l'obligation mensuelle de mise à disposition du collecteur par l'administration fiscale d'un compte rendu identifié et qui comporte, pour chaque bénéficiaire de revenu, son identifiant (n° RNIPP), le taux de PAS et les éventuelles anomalies détectées dans la déclaration ;

Le 5° modifie l'article 47 A : il précise que la déclaration prévue aux articles 240 et 241 du CGI (commissions, courtages, ristournes, honoraires et droits d'auteur) concernant des personnes qui n'entrent pas dans le champ d'application de l'article L. 133-5-3 du code de la sécurité sociale relatif à la DSN est souscrite auprès de la direction départementale ou régionale des finances publiques du lieu du domicile de la personne ou du siège de l'établissement qui a assuré le paiement ;

Le 6° ajoute la déclaration prévue par l'article 87-0 A du CGI à la liste des déclarations relevant du service chargé des grandes entreprises (article 344-0 A) prévues à l'article 344-0 B ;

Le 7° crée un article 357 H ter (60, I, B, 17°) qui prévoit que les sommes prélevées en application de la retenue à la source sont versées au comptable public compétent dans les délais prévus à l'article R. 243-6 du code de la sécurité sociale (relatif aux cotisations sociales) pour les personnes entrant dans le champ de l'article L. 133-5-3 du même code (DSN), et au plus tard le 10 du mois suivant celui au cours duquel les sommes ont été précomptées dans les autres cas. L'article 357 H quater créé par le même 7° précise les conditions dans lesquelles l'employeur dont l'effectif est de moins de onze salariés peut opter pour un versement au plus tard le premier mois du trimestre suivant celui au cours duquel ont eu lieu les prélèvements (60, I, B, 17°). L'option pour le versement trimestriel de cotisations sociales prévue par l'article L. 243-6-1 vaut option pour le paiement trimestriel du PAS.

- **Le décret n° 2017-975 du 10 mai 2017** modifie les modes de paiement des impôts sur rôle à l'annexe III du CGI en vue de :

1) définir les modalités de recouvrement de l'acompte contemporain et du complément de retenue à la source et du solde éventuel d'impôt à acquitter au cours de l'année suivante (mesures d'application prévues au I, B, 16°) ;

Aux termes du décret, le recouvrement des acomptes et du complément de retenue à la source est effectué par le comptable chargé du recouvrement des impôts directs.

Le décret prévoit également la communication par le contribuable de coordonnées bancaires (compte courant ou livret) pour le paiement du solde d'IR ou pour permettre à l'administration fiscale d'opérer les restitutions ou remboursements (à défaut de communication, le prélèvement est considéré comme impayé).

2) préciser les modes de paiement des impôts directs et taxes assimilés (et I, B, 20°) ;

Le décret autorise le paiement par chèque, carte bancaire au guichet d'un centre des finances publiques ou mandat cash dans les bureaux de poste - l'article 1680 autorise le paiement en espèces dans la limite de 300 euros.

3) préciser les modalités de paiement de la taxe d'habitation et de la taxe foncière (I, B, 23°) le décret énonce les modalités d'application de l'option pour le prélèvement mensuel. Celles-ci demeurent quasiment inchangées, à savoir que la demande de mensualisation doit être formulée entre le 1er janvier et le 30 juin pour être applicable l'année suivante.

Il prévoit également les modalités de paiement du complément et les modalités de dénonciation de l'option.

- Le décret n° 2017-697 du 2 mai 2017 précise les modalités de présentation des réclamations relatives au prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ainsi que les modalités de recouvrement forcé de l'acompte prévu à l'article 1663 C du code général des impôts et l'arrêté du 5 mai 2017 est relatif à l'encaissement des acomptes de prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu et de ceux acquittés au titre du prélèvement prévu à l'article L. 136-6-1 du code de la sécurité sociale (appliquant le 17° du B du I. de l'article 60).

**L'article 68** prorogeait le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour l'investissement locatif intermédiaire « Pinel » d'un an.

Le « Pinel » prévoyait déjà l'année précédente que les personnes qui acquéraient un logement neuf ou en l'état futur d'achèvement pouvaient bénéficier, dans les communes des zones géographiques A bis, A, B1 ainsi que dans les communes agréées de la zone B2 d'une réduction d'impôt sur le revenu à condition qu'elles s'engagent à le louer pour une durée de 6, 9 ou 12 ans en appliquant un loyer plafonné et au bénéfice de ménages respectant des plafonds de ressources.

L'article 68 a étendu le bénéfice de la réduction d'impôt aux logements situés dans des communes de la zone C caractérisées par des besoins particuliers en logement locatif liés à une dynamique démographique ou économique particulière, sous réserve que ces communes aient obtenu un agrément du représentant de l'État dans la région et après avis conforme du conseil régional de l'habitat et de l'hébergement.

En application de cet article, le **décret n° 2017-761 du 4 mai 2017** permet la mise en œuvre de l'extension du champ d'application de la réduction d'impôt à la zone C en précisant les conditions d'application. Ainsi, pourront solliciter un agrément les communes de la zone C qui appartiennent à un établissement public de coopération intercommunale se caractérisant sur une même période par une croissance constatée à la fois de leur population et de leur nombre d'emplois au lieu de travail plus importante que celle constatée pour le quartile des établissements publics de coopération intercommunale les plus dynamiques au niveau national.

Les plafonds de loyer et de ressources applicables dans ces communes de zone C agréées au titre du « Pinel » sont ceux utilisés dans la zone B2.

Enfin, ce décret procède également à l'actualisation annuelle pour 2017 des plafonds de loyer et de ressources du « Pinel ».

En application de **l'article 87**, le **décret n° 2017-122 du 1<sup>er</sup> février 2017 relatif à la réforme des minima sociaux** simplifie les modalités de demande et de calcul du revenu de solidarité active (RSA) et de la prime



---

d'activité et surtout étend de dix à vingt ans la durée maximale d'attribution de l'allocation aux adultes handicapés et du complément de ressources, applicable par dérogation aux personnes dont le taux d'incapacité permanente est supérieur ou égal à 80 %.

Le **décret n° 2017-123 du 1<sup>er</sup> février 2017 relatif à la réforme des minima sociaux** abroge les dispositions qui définissaient des conditions spécifiques aux non-salariés pour accéder au revenu de solidarité active (RSA) ou à la prime d'activité. Il abroge également les dispositions régissant le Fonds national des solidarités actives, lequel est supprimé par l'article 152 de la loi de finances pour 2017.

En **application de l'article 89**, le **décret n° 2017-202 du 17 février 2017 relatif au fonds d'appui aux politiques d'insertion** fixe les modalités de fonctionnement du conseil de gestion chargé d'administrer le fonds. Il précise les modalités de répartition du fonds au regard des critères fixés par la loi. Il détermine le contenu des conventions d'appui aux politiques d'insertion, leurs conditions d'élaboration et de renouvellement ainsi que les modalités de leur suivi.

En application de **l'article 130**, le **décret n° 2017-1102 du 19 juin 2017 relatif aux modalités de financement mutualisé de l'allocation spécifique de cessation anticipée d'activité et aux modalités d'attribution de l'allocation différentielle aux agents publics reconnus atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante** précise les modalités de prise en charge mutualisée par des fonds existants des dépenses d'allocation spécifique des agents publics malades de l'amiante pour les employeurs territoriaux et hospitaliers et les modalités d'attribution de l'allocation différentielle aux agents publics malades de l'amiante titulaires d'une ou plusieurs pensions de réversion. Ce décret n'était pas explicitement prévu par la loi.

Pour cette loi, **2 mesures restaient donc en attente**, dont l'une est caduque depuis l'adoption de l'article 39 de la loi de finances pour 2018 :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
62	Élargissement de la taxe sur les transactions financières	Décret	Le 3° du I de l'article prévoit qu' « un décret précise, que l'acquisition donne lieu ou non à un transfert de propriété au sens de l'article L. 211-17 dudit code, la nature de ces informations, qui incluent le montant de la taxe due au titre de la période d'imposition, les numéros d'ordre quand ils existent des opérations concernées, la date de leur réalisation, la désignation, le nombre et la valeur des titres dont l'acquisition est taxable et les opérations exonérées, réparties selon les catégories d'exonération mentionnées au II »	L'article 39 de la loi de finances pour 2018 a abrogé l'article 62 de la loi de finances pour 2017. Le décret est donc devenu sans objet.
123	Affectation de 2 % du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) aux éco-organismes agréés	Décret	Modalité de versement de la quote-part du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation	Cet article affecte 2 % du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) aux éco-organismes agréés opérant dans le cadre de la filière de déconstruction et de recyclage des navires de plaisance ou de sport hors d'usage, pour 2018 et 2019. L'article 45 de la loi de finances pour 2018 a repoussé la mise en œuvre de la filière « responsabilité élargie du producteur » pour les bateaux de plaisance et de sport à 2019, en raison de l'absence de désignation de l'organisme affectataire de la quote-part du produit du DAFN. Par conséquent, avant la mise en place de la filière REP, la définition des modalités du versement de la quote-part par décret est <b>sans objet</b> .

## 2. La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

43 mesures étaient attendues, 31 ont été prises, le **taux d'application** s'élevant donc à **72 %**. Parmi les mesures prises :

- L'**article 2** modifiait le mode de calcul du prélèvement sur recettes destiné à **compenser pour les autorités organisatrices de la mobilité (AOM) le rehaussement du seuil d'exonération du versement transport de 10 à 11 salariés entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2016**. Un arrêté était nécessaire pour fixer **le montant de la compensation versée à chaque AOM**. C'est précisément l'objet de l'**arrêté du 5 mai 2017**.

- L'**article 14** créait une procédure d'« examen de comptabilité », permettant à l'administration fiscale de procéder à un contrôle des comptabilités informatisées à distance. L'**arrêté du 6 janvier 2017** fixe les conditions d'envoi des copies des fichiers des écritures comptables sous forme dématérialisée.

- L'**article 16** permettait aux assujettis à la TVA qui le souhaitent de numériser leurs factures papier et de les conserver sous forme dématérialisée, plutôt que sous forme papier, jusqu'à la fin de la période de conservation fiscale, d'une durée de six ans. L'**arrêté du 22 mars 2017** prévoit les modalités de numérisation des factures établies originairement sur support papier. La publication de cet arrêté permet en outre l'entrée en vigueur des modifications apportées à l'article L. 102 B du livre des procédures fiscales.

- L'**article 23** précisait les conditions auxquelles est soumis le régime d'accises spécial (numéro d'accises unique pour toutes les opérations) des achats de vendange effectués par les viticulteurs entrepositaires agréés. L'**arrêté du 4 août 2017** précise les plafonds des achats auprès de fournisseurs extérieurs qui en conditionnent l'application ainsi que les règles de tenue d'inventaire à respecter.

- L'**article 46** a remplacé le dispositif d'incitation fiscale en faveur de la mise en location de logements anciens par des propriétaires privés, dit « Borloo ancien », par un nouveau dispositif, dit « Cosse ancien », davantage recentré sur les zones plus tendues et renforcé pour les locations à loyer social ou très social ainsi que pour l'intermédiation locative.

Ce nouveau dispositif est défini principalement dans le o du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts (CGI) qui définit, pour les propriétés urbaines, la catégorie de charges de la propriété déductibles pour la détermination du revenu net. Sa mise en application dépendait de la publication de quatre mesures réglementaires, qui ont toutes été prises dans le cadre d'**un décret** et d'**un arrêté** en date du **5 mai 2017**.

Le **décret** définit le **plafond de loyer et de ressources du locataire** qui ne doivent pas être dépassés, ainsi que les **modalités de mise en œuvre**

dans les cas où le logement est loué, dans le cadre d'une convention avec l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (Anah), à un organisme public ou privé pour le logement ou l'hébergement de personnes physiques à usage d'habitation principale.

L'**arrêté** définit, par un renvoi à l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation, **les communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre entre l'offre et la demande** de logements, ainsi que celles dans lesquelles ce déséquilibre est tellement important qu'il entraîne des difficultés d'accès au logement sur le parc locatif existant. Ces critères sont utilisés pour la fixation du niveau de déduction des revenus bruts des logements donnés en location.

À cet égard, **il convient de noter que l'article R. 304-1 précité prévoit que le classement des zones « tendues », qui emporte des conséquences juridiques importantes dans l'application des politiques du logement, doit être révisé au moins tous les trois ans. Or la dernière révision date d'un arrêté pris le 1<sup>er</sup> août 2014, modifié le 30 septembre 2014, soit il y a plus de trois ans et demi.**

- L'**article 52** prévoyait qu'un arrêté *« précise les modalités d'application des tarifs réduits mentionnés aux B et C du tableau du a et au B du tableau du b de cet article ainsi que la liste des déchets susceptibles de produire du biogaz pour les besoins de l'application des tarifs réduits précités »*.

L'**arrêté conjoint du 28 décembre 2017** des ministres chargés du budget et de l'environnement définit ces modalités d'application.

- L'**article 56** a institué une taxe (dite « taxe YouTube ») sur la publicité associée à des contenus audiovisuels diffusés gratuitement en ligne, due par les plateformes françaises et étrangères, en complément de la taxe sur les vidéogrammes affectée **au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC)**. Cette dernière avait également été étendue aux plateformes étrangères par l'**article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013**.

L'**entrée en vigueur de ce dispositif** était soumise à l'autorisation de la Commission européenne en matière d'aides d'État, d'où la nécessité de prévoir celle-ci par décret (IV de l'article).

La réponse de la Commission européenne ayant validé le **dispositif** (cf. la notification SA.39586 (2014/N) adressée à la Commission européenne le 3 octobre 2014 et ses réponses des 7 et 18 juillet 2017), le **décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017** a fixé l'entrée en vigueur de cette taxe au lendemain de sa publication.

**En revanche, l'autre décret** (auquel renvoie le II de l'article 56) **n'a pas encore été publié**. Celui-ci prévoit les conditions dans lesquelles les redevables procèdent à l'identification des œuvres et documents à caractère pornographique ou d'incitation à la violence.

---

- L'**article 57** s'inscrivant dans le cadre de la directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 qui prévoyait la dématérialisation du suivi des mouvements de produits soumis à accise circulant en suspension de droits entre États membres de l'Union européenne, rend obligatoire l'utilisation du document d'accompagnement électroniques (DAE) pour la circulation nationale de ces produits en régime de suspension de droits.

**Le décret n° 2017-1887 du 29 décembre 2017** a pour objectif principal de mettre en place les procédures liées au service informatique européen des mouvements et des contrôles de produits soumis à accise. En outre, il précise, lorsque des documents électroniques sont établis, les conditions dans lesquelles la responsabilité fiscale d'un expéditeur de produits soumis à accise est levée.

- L'**article 60** fixe un taux de TICPE spécifique pour le nouveau carburant ED95. **Le décret n° 2017-1690 du 13 décembre 2017** précise les modalités d'émission et de cession des certificats représentatifs des biocarburants durables contenus dans les carburants mis à la consommation, visés à l'avant-dernier alinéa du III de l'article 266 *quindecies* du Code des douanes, ainsi que les modalités d'émission et de tenue des comptabilités matières dans le cadre du suivi des biocarburants.

- L'**article 87** est relatif à la modernisation et à la simplification du dispositif de recouvrement de la DGDDI. **Le décret en Conseil d'État n° 2017-1825 du 28 décembre 2017** précise les conditions de délivrance et de retrait de l'agrément d'opérateur de détaxe, les conditions et procédures préalables à la certification de la plate-forme permettant la transmission à l'administration des données électroniques des bordereaux de vente à l'exportation. En outre, il prévoit les modalités techniques permettant de veiller au respect de ses obligations par l'opérateur.

- L'**article 90** est relatif à la modernisation et à la simplification du recouvrement et du contrôle fiscal. Les décrets **n° 2017-277 du 2 février 2017** et **n° 2017-381 du 22 mars 2017** précisent la dispense de signature manuscrite les avis de mise en recouvrement (AMR) émis respectivement par la douane et l'administration fiscale. Quant au **décret n° 2017-769 du 4 mai 2017**, il permet la réduction de 101 à 36 du nombre de commissions départementales des impôts directs et des taxes sur le chiffre d'affaires (CDIDTCA).

- L'**article 91** procédait à la mise en conformité du régime des sociétés mères-filles avec plusieurs décisions du Conseil constitutionnel, en particulier pour étendre le bénéfice de ce régime aux titres de participation sans droit de vote, ainsi qu'aux titres de participation dans des sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif sous réserve que la société détentrice apporte la preuve de la réalité de son activité économique dans cet État ou territoire.

Il convenait donc de procéder aux mesures de coordination en abrogeant certaines dispositions réglementaires relatives aux articles 145 et

216 du code général des impôts figurant à l'annexe 2 de ce même code. Le **décret n° 2017-727 du 3 mai 2017** a procédé à cette coordination.

- L'**article 97** déterminait le régime fiscal des casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français. Il renvoyait toutefois à un décret pour deux dispositions :

- le taux du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux, pour lequel la loi détermine une limite minimale et maximale ;

- les modalités de répartition de l'affectation entre les organismes bénéficiaires du prélèvement.

En application de cet article, les deux décrets nécessaires ont effectivement été publiés :

- le **décret n° 2017-1452 du 6 octobre 2017** déterminant les modalités de répartition de répartition de l'affectation entre les organismes bénéficiaires du prélèvement ;

- le **décret n° 2017-1749 du 22 décembre 2017** fixant le taux du prélèvement progressif sur le produit brut des jeux.

- L'**article 126** prévoyait la possibilité pour le ministre chargé de l'économie d'accorder à titre gratuit la garantie de l'État aux emprunts contractés par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA). Tel est l'objet de l'**arrêté du 17 janvier 2017** accordant la garantie de l'État à certains emprunts contractés par l'Association pour la formation professionnelle des adultes et transférés à l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes, pour un montant de 102 271 406 euros et jusqu'au 31 août 2017, selon la répartition figurant dans le tableau ci-après :

EMPRUNTS	CRÉANCIERS	MONTANT EN PRINCIPAL dû à la date de transfert (en euros)	MONTANT MAXIMAL du capital à garantir (en euros)
Contrat de prêt du 29 juillet 2013 modifié par avenant du 30 juillet 2014	BNP Paribas SA Société générale SA Banque Populaire Rives de Paris, société anonyme coopérative de banque populaire à capital variable Caisse des dépôts et consignations Banque postale SA Bpifrance Financement SA	12 271 406	
Contrat d'affacturage du 4 juillet 2013 prorogé par avenant du 16 décembre 2016	Compagnie générale d'affacturage SA		80 000 000
Contrat d'ouverture de crédit du 28 juin 2010 modifié par avenant du 11 juillet 2013 et prorogé par avenant du 22 novembre 2016	BNP Paribas SA		10 000 000
Total		12 271 406	90 000 000

- L'**article 134** prévoyait le remboursement pas l'État des cotisations sociales patronales versées par les armateurs du transport maritime international pour leurs salariés qui n'étaient pas inscrits à l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM) entre 2009 et 2012.

Par un **arrêté du 9 mai 2017**, le ministre chargé des transports a fixé les règles relatives à la déclaration de ces demandes par les armateurs et aux remboursements, dans la limite d'une somme ne pouvant dépasser 7,266 millions d'euros.

- L'**article 143** fixait les modalités de liquidation du Fonds de solidarité qui devait être dissous puis liquidé au 31 décembre 2017 selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

Tel est l'objet du **décret en Conseil d'État n° 2017-1747 du 22 décembre 2017**.

Pour cette loi, **12 mesures - 11 si l'on exclut la mesure prévue à l'article 15** - restent donc en attente parmi lesquelles :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
15	<i>Extension des obligations de déclaration et de paiement dématérialisés</i>	Décret	Fixation de la date à partir de laquelle s'appliquent les nouvelles obligations prévues à cet article	En l'absence de décret, cette date est fixée au 31 décembre 2019.
24	<i>Institution d'une obligation de déclaration automatique sécurisée (DAS) des revenus des utilisateurs des plateformes en ligne à l'administration fiscale</i>	Décret	Modalités selon lesquelles la déclaration automatique sécurisée est adressée annuellement par voie électronique	La mesure est prévue pour s'appliquer en 2019. Par ailleurs, la déclaration automatique est reprise à l'article 4 du projet de loi n° 385 (2017-2018) relatif à la lutte contre la fraude (2017-2018) présenté le 28 mars par M. Gérald Darmanin, ministre de l'action et des comptes publics, dans une rédaction différente.
56	<i>Adaptation du dispositif actuel de taxe sur les ventes et locations de vidéogrammes et opérations assimilées (taxe vidéo et vidéo à la demande</i>	Décret	Précision des conditions dans lesquelles les redevables procèdent à l'identification des œuvres ou documents cinématographiques ou audiovisuel à caractère pornographique ou incitant à la violence, pour lesquels le taux de la taxe est porté de 2 à 10 %.	
68	<i>Sécurisation juridique des textes relatifs à la taxe sur les bois et plants de vigne perçue au profit de FranceAgriMer</i>	Décret	Fixation du montant de la taxe sur les bois et plants de vigne, dans la limite de 105 euros par an	Ces trois décrets sont à l'instruction du ministère de l'action et des comptes publics
		Décret	Conditions dans lesquelles ce droit peut être majoré	
		Décret	Conditions dans lesquelles ce droit peut être majoré	
87	<i>Modernisation et simplification du dispositif de recouvrement de la DGDDI</i>	Décret	Détermination du seuil à partir duquel une société disposant du statut d'entreprenneur agréé, est dispensée de fournir la caution solidaire prévue par cet article	



Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
117	<i>Création d'une taxe due par les entreprises de transport aérien opérant sur l'aéroport de Paris-Charles de Gaulle pour le financement du CDG-Express</i>	Décret	Précision des modalités de déclaration de cette taxe par voie électronique	La date de la perception de contribution spéciale CDG-Express ne devant intervenir qu'à partir du 1 <sup>er</sup> avril 2024, il est logique que ses modalités d'application précises, qui devront être ajustées peu de temps avant son entrée en vigueur, n'aient pas encore été arrêtées.
		Arrêté	Fixation de la date d'entrée en vigueur de cette taxe	
		Arrêté	Détermination de son tarif, dans la limite supérieure de 1,4 euro par passager embarqué ou débarqué	
118	<i>Étendue du droit de timbre lors du renouvellement du permis de conduire en cas de détérioration</i>	Arrêté	Fixation de la date à partir de laquelle le droit de timbre, en cas de détérioration du permis de conduire, est applicable.	Cet arrêté devait être pris au plus tard le 31 décembre 2017. Dans le cadre du calendrier du Plan Préfecture Nouvelle Génération, le ministère n'a pas été amené à fixer une date antérieure au 31 décembre 2017. C'est pourquoi aucun arrêté n'a été pris en ce sens. En l'absence d'arrêté, cette disposition est applicable à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2018.

#### ***E. DEUX LOIS DONT CERTAINS ARTICLES ONT ÉTÉ EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES FINANCES***

Deux projets de loi dont la commission des lois était saisie au cours de la session 2016-2017 ont fait l'objet d'une délégation au fond de certains articles pour leur examen par la commission des finances. Il s'agit des **lois n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite Sapin 2.**

##### **1. La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique**

Deux articles intéressant la commission des finances de la **loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique** nécessitaient des mesures d'application. **Ces cinq mesures attendues ont été prises sous la forme de deux décrets en Conseil d'État datés du 9 mai 2017.**

L'**article 101** renvoyait à **un décret en Conseil d'État** pour :

- déterminer le seuil fixant le montant total des gains ou lots obtenus par les joueurs, au-delà duquel les organisateurs de ces compétitions justifient de l'existence d'un instrument ou mécanisme garantissant le reversement de la totalité des gains ou lots mis en jeu ;
- préciser les conditions de déclaration par les organisateurs de la tenue des compétitions de jeux vidéo aux autorités administratives ;
- préciser les modalités de l'autorisation de participation d'un mineur aux compétitions de jeux vidéo.

Le **décret n°2017-871 du 9 mai 2017** relatif à l'organisation des compétitions de jeux vidéo satisfait à ces trois objectifs.

S'agissant de l'**article 102**, il prévoyait qu'**un décret en Conseil d'État** détermine les conditions d'agrément des entreprises et associations de compétition de jeux vidéo, les modalités de détermination du début et de fin des saisons de compétition, et enfin la durée d'un contrat conclu en cours de saison.

Tels sont les objets du **décret n° 2017-872** du 9 mai 2017 relatif au statut des joueurs professionnels salariés de jeux vidéo compétitifs.

## **2. La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique**

Parmi les articles de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « Sapin II ») intéressant la commission des finances, **20 mesures d'application sur les 23 attendues ont été prises.**

L'**article 16** obligeait les professionnels, ainsi que l'Autorité des marchés financiers (AMF) et l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (ACPR), à mettre en place des **procédures de recueil des signalements de faits susceptibles de constituer des manquements, ainsi qu'une protection des auteurs de ces signalements.**

S'agissant de l'ACPR, il renvoyait à un arrêté du ministre chargé de l'économie le soin de fixer les modalités d'application de ces dispositions. Celles-ci ont été fixées par l'**arrêté du 22 décembre 2017** relatif aux signalements des manquements professionnels à l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et à la protection des lanceurs d'alerte.

La division III de l'**article 46** modifiait substantiellement l'article L. 621-15 du code monétaire et financier (CMF) relatif aux pouvoirs de sanction de l'AMF.

Elle prévoyait que les personnes sanctionnées par une interdiction à titre définitif de l'exercice de tout ou partie des activités ou des services fournis ou par un retrait définitif de leur carte professionnelle pouvaient, à leur demande, être relevées de cette sanction après l'expiration d'un délai d'au moins dix ans, dans des conditions et selon des modalités déterminées par un **décret en Conseil d'État**.

Le **décret n° 2017-865 du 9 mai 2017** relatif au relèvement de sanctions prononcées par l'Autorité des marchés financiers répond à cet objectif.

Les divisions I à IV de l'**article 47** visaient à rétablir dans le code monétaire et financier des **mesures de police administrative** dont disposait l'ACPR pour **transférer d'office tout ou partie du portefeuille de contrats d'un organisme d'assurance faisant face à des difficultés financières**, à un autre organisme offrant de meilleures garanties de solvabilité.

Le **décret n° 2017-293 du 6 mars 2017** prévoit les **modalités d'information des autorités de supervision étrangères** dans le cas où la procédure de transfert d'office concerne un organisme d'assurance opérant, en libre prestation de services (LPS), dans d'autres États membres de l'Union européenne.

L'**article 52** prévoyait de **modifier le statut de l'organe central du réseau Groupama**, auparavant constitué en société anonyme, en une société d'assurance mutuelle agricole à compétence nationale.

Un **décret en Conseil d'État - et non un décret simple**, comme initialement prévu par l'article précité - a été pris afin de préciser la composition du conseil d'administration et, en particulier, la part des administrateurs indépendants. Il s'agit du **décret n° 2017-206 du 20 février 2017**.

L'**article 61** introduisait un **seuil dérogatoire pour le paiement en espèces ou au moyen de monnaie électronique** des opérations afférentes au **prêt sur gage**.

Il renvoyait toutefois à un décret le soin de fixer le nouveau seuil dérogatoire. Le **décret n° 2016-1985 du 30 décembre 2016** a fixé ce seuil à 3 000 euros.

L'**article 62** introduit par le Sénat à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances, prévoyait un **seuil maximal de versement en espèces** autorisé pour le cautionnement **judiciaire**.

Il renvoyait toutefois à un décret le soin d'en fixer le montant. L'article 2 du **décret n° 2017-660 du 27 avril 2017** fixe ce montant à 1 000 euros.

L'**article 85** rendait obligatoire l'**autorisation de l'assemblée générale de l'association souscriptrice** pour tout **changement** substantiel du **contrat d'assurance de groupe**.

Un **décret en Conseil d'État** devait préciser le droit des adhérents au cours des assemblées générales. Il s'agit du décret **n°2017-868 du 9 mai 2017**.

L'**article 113** fixait le **plafond de rémunération des parts sociales des coopératives** à la moyenne des trois dernières années du taux de rendement des obligations des sociétés privées majoré de deux points.

Un décret devait cependant prévoir les conditions dans lesquelles ce taux est publié par le ministre chargé de l'économie. Le **décret n° 2017-446 du 30 mars 2017** en a déterminé les modalités de publication.

L'**article 118** créait, dans le code des assurances, un article L.131-4 **permettant aux assureurs de faire face aux mécanismes de plafonnement des rachats de parts**.

Deux mesures d'application devaient être prises en application de sa section II :

- un **décret en Conseil d'État** pour préciser les **modalités de calcul de la valeur de rachat** lorsque le plafonnement temporaire des rachats des parts ou actions de l'organisme de placement collectif concerné conduit à exécuter les ordres, nécessaires à l'exécution des dispositions et facultés prévues par les contrats d'assurance sur la vie et de capitalisation, à différentes valeurs liquidatives ;

- un **décret en Conseil d'État** pour définir les **modalités d'application** de l'article.

Tel sont respectivement les objets des **décrets n°2017-1104 et n° 2017-1105 du 23 juin 2017**.

Les **trois mesures** qui n'ont pas été prises au 31 mars 2018 sont les suivantes. **L'une des trois est caduque**, dans la mesure où l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance n°2017-1432 du 4 octobre 2017 a abrogé l'article du code monétaire et financier sur lequel il portait.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
80	Faculté pour les détenteurs de livret A et de livret de développement durable d'affecter une partie des intérêts sous forme de don à une entreprise solidaire	<b>Décret</b>	Modalités d'affectation sous forme de don des sommes déposées sur le livret de développement durable et solidaire, notamment celles de la sélection des bénéficiaires par le client	Envisagée en décembre 2016, la publication de ce décret n'est pas intervenue, ce qui rend inapplicable cette disposition et confirme l'analyse du rapporteur de la commission des finances du Sénat, Albéric de Montgolfier, qui soulignait le manque de précision du dispositif proposé. L'administration n'a pas répondu aux sollicitations de la commission des finances du Sénat
117	Habilitation en vue de favoriser les émissions obligataires, pour améliorer le financement des entreprises	<b>Décret</b>	Conditions d'octroi par les organismes de titrisation des prêts aux entreprises non financières	L'absence de décret s'explique par l'abrogation du dispositif prévu par l'article 1 <sup>er</sup> de l'ordonnance n°2017-1432 du 4 octobre 2017. Il figure désormais sous une autre forme au V de l'article L. 214-175-1.
151	Modification de la hiérarchie des créanciers des établissements de crédit en cas de liquidation judiciaire	<b>Décret en Conseil d'État</b>	Conditions dans lesquelles un titre, une créance, un instrument ou un droit est considéré comme non structuré au sens du 4° du I de l'article L. 613-30-3 du code monétaire et financier. Ce décret peut prévoir que l'échéance initiale minimale des titres, créances, instruments et droits mentionnés au même 4° est supérieure à un an	<p>La finalisation du projet de décret a été retardée, dans l'attente de l'issue des négociations européennes relatives aux dispositions propres à la hiérarchie des créanciers. L'objectif était ainsi de pouvoir tenir compte des éventuelles précisions apportées au niveau européen sur les critères pertinents pour considérer un titre comme non structuré.</p> <p>La modification ciblée de la directive a été publiée fin 2017 (directive 2017/2399 du 12 décembre 2017 modifiant la directive 2014/59/UE en ce qui concerne le rang des instruments de dette non garantie dans la hiérarchie en cas d'insolvabilité).</p> <p>De ce fait, le projet de décret a pu être soumis pour avis au comité consultatif de la législation et de la réglementation financières (avis favorable).</p> <p>La publication du décret est attendue pour la fin du premier semestre 2018.</p>

## II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES

### A. DEUX LOIS ENTIÈREMENT MISES EN APPLICATION DANS L'ANNÉE

#### 1. La loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010

L'article 34 fixait les modalités de la révision des valeurs locatives foncières des locaux professionnels. Parmi les 11 mesures prévues par cet article, deux décrets étaient encore attendus lors du dernier contrôle et leur publication devait intervenir au moment de la pleine entrée en vigueur de la loi, en 2017 ou 2018.

Un premier décret devait fixer les conditions de publication et de notification des décisions de la **commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels** (CDVLLP) et un second les conditions de publication et de notification des tarifs lorsque les loyers sont en nombre insuffisant ou ne peuvent, compte tenu de leur montant par rapport au montant du loyer moyen du secteur d'évaluation, être retenus.

Les dispositions prévoyant ces deux décrets ont cependant **été abrogées par la loi n° 2017-1775 de finances rectificative pour 2017** et les mesures d'application deviennent par conséquent sans objet.<sup>1</sup>

Plus aucune mesure n'est donc attendue pour cette loi, aussi peut-elle être considérée comme **intégralement appliquée**.

#### 2. La loi n° 2014-617 du 13 juin 2014 relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence

La loi relative aux comptes bancaires inactifs et aux contrats d'assurance vie en déshérence, dite « loi Eckert » prévoyait 16 mesures d'application. Les deux mesures restantes ont été prises au cours de la période de contrôle.

L'article 1<sup>er</sup> introduisait l'article L.312-20 du code monétaire et financier, dont le VI précise les dispositions applicables à un coffre-fort mis à disposition par un établissement de crédit considéré comme inactif.

Dans ce cadre, il était prévu une règle *de minimis* en vertu de laquelle « l'établissement de crédit est autorisé, pour les objets d'une valeur estimée par une

---

<sup>1</sup> L'article 30 de cette loi a en effet codifié l'ensemble de l'article 34 de la quatrième loi de finances rectificative pour 2010. Les articles 1504 et 1518 du code général des impôts reprennent ainsi ces mêmes dispositions relatives à la CDVLLP et à la publication des tarifs, appelant toujours deux décrets d'application. Ces deux décrets devraient être pris d'ici juin 2018 et feront l'objet d'une évaluation dans le prochain bilan de l'application des lois de la session 2017-2018.

---

*personne habilitée pour organiser et réaliser les ventes judiciaires de meubles aux enchères publiques, (...), soit à les détruire, soit à les conserver pour le compte du titulaire ou de ses ayants droit* ». Un arrêté du ministre chargé de l'économie devait préciser le seuil au-dessous duquel ces dispositions trouvent à s'appliquer.

De même, l'**article 13** prévoyait un arrêté fixant le seuil pour la valeur d'objets en dessous duquel l'établissement de crédit est autorisé à détruire ou conserver l'objet pour le compte du titulaire ou d'un service public, en cas d'intérêt culturel.

L'**arrêté du 4 juillet 2017** pris pour l'application de l'article L.312-20 du code monétaire et financier, et **fixant ce seuil à 250 euros**, permet une **pleine application de la « loi Eckert »**, un peu plus de 3 ans après sa publication.

#### **B. CINQ LOIS QUI ONT ENREGISTRÉ DE NOUVEAUX TEXTES D'APPLICATION DANS L'ANNÉE**

**Cinq lois** ont fait l'objet de mesures d'application ou ont connu une abrogation de certaines de leurs dispositions dans l'année, sans pour autant les rendre intégralement applicables.

##### **1. La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires**

Sur les **79 mesures initialement attendues** pour la loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités bancaires, **5 restaient en attente** à l'issue du précédent contrôle.

Au cours de la période de contrôle, un arrêté a été pris, trois restent à prendre. Son taux d'application s'élève désormais à **96 %**.

L'**article 85** transcrivait en droit national les sanctions internationales prévues par les résolutions 1483 (2003) du Conseil de sécurité des Nations unies du 22 mai 2003 et 1956 (2010) du Conseil de sécurité des Nations unies du 15 décembre 2010, relatives à l'aide internationale à la reconstruction et au développement de l'Irak, concernant les fonds et ressources économiques détenus par des entités de droit français.

Trois mesures réglementaires étaient prévues :

- un **décret en Conseil d'État** devant préciser les modalités particulières du transfert de propriété. Le **décret n° 2015-1134** a été publié le **11 septembre 2015** ;

- un **arrêté** fixant la liste des fonds et ressources économiques détenus par les personnes physiques ou morales figurant sur la liste des

sanctions internationales susceptibles de faire l'objet d'un transfert au nouveau gouvernement irakien.

Cet **arrêté** a été publié le **31 juillet 2017**.

- un **arrêté** fixant liste des fonds et ressources économiques transférés en tenant compte des droits acquis sur ces fonds et ressources économiques ou des procédures de reconnaissance de titre en cours au moment de la publicité prévue, tels qu'ils ont été notifiés.

À ce jour, l'article 85 est donc partiellement appliqué et l'article 63 appelle toujours trois mesures règlementaires :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
63	Référentiel de place.	Arrêté	Agrément de l'organisme doté de la personnalité morale chargé de la gestion d'un référentiel de place unique.	Cet article fixait au 31 décembre 2015 l'entrée en vigueur des obligations de transmission à l'organisme agréé chargé de la gestion du référentiel de place.
		Arrêté	Liste des informations rendues publiques qui sont opposables aux tiers et, parmi elles, de celles dont la mise à disposition ou la diffusion au profit des investisseurs, des tiers ou de l'Autorité des marchés financiers sur le référentiel de place unique a un caractère libératoire pour l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ou la société de gestion qui le gère.	À ce jour, les professionnels concernés n'ont constitué aucun organisme en ce sens. Le projet de référentiel de place pourrait être repris sous une autre forme.  Aucune information sur la date de publication des arrêtés n'est disponible à ce stade.
		Arrêté	Frais d'inscription annuels.	
85	Transfert aux mécanismes successeurs du fonds de développement pour l'Irak des avoirs détenus par l'ancien régime irakien sur le territoire français.	Arrêté	Publication de la liste des fonds et ressources économiques transférés en tenant compte des droits acquis sur ces fonds et ressources économiques ou des procédures de reconnaissance de titre en cours au moment de la publicité prévue, tels qu'ils ont été notifiés	Pour rappel, le projet d'arrêté a été rédigé mais n'a pas été publié en raison de l'arrêt de chambre de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) du 26 novembre 2013 (Al-Dulimi et Montana Management Inc. c. Suisse, req. n° 5809/08) condamnant la Suisse pour avoir appliqué les résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies qui imposent aux États membres de geler les avoirs financiers sortis d'Irak par les hauts responsables de l'ancien régime irakien et de les transférer



Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
				à un fonds mis en place par le gouvernement irakien. La Cour considère en effet que l'Organisation des Nations-Unies n'offre pas pour les individus de garanties équivalentes à celles découlant de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En mettant en œuvre les résolutions du Conseil de sécurité, la Suisse a ainsi violé le droit à un procès équitable résultant de l'article 6§1 de la Convention. L'affaire a été portée par la Suisse devant la Grande chambre de la CEDH. La Cour a tenu une audience dans cette affaire le 10 décembre 2014 et la décision n'a pas été rendue.

## 2. La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013

Sur les 51 mesures prévues initialement, 3 mesures restaient à prendre. 1 a ainsi été publiée depuis l'issue du précédent contrôle, portant ainsi le **taux d'application** de cette loi à **96,1 %**.

**Le B du IV de l'article 30** relatif à la modernisation des impositions dont les recettes sont affectées au Centre national du cinéma et de l'image animée, prévoyait que le III du même article entrerait en vigueur « à une date fixée par un décret, qui ne [pouvait] être postérieure de plus de six mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de regarder le dispositif législatif lui ayant été notifié comme conforme au droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État ».

Le décret a été pris en septembre 2017 (**décret n° 2017-1364 du 20 septembre 2017** fixant l'entrée en vigueur des dispositions du III de l'article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 et des I à III de l'article 56 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016). Le III de l'article 30 de la LFR 2013 est donc entré en vigueur le 21 septembre 2017.

Les **2 mesures** restant à prendre sont les suivantes :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
29	Aménagement de certains dispositifs « zonés » d'aides aux entreprises.	<b>Arrêté</b>	Définition d'une zone de recherche et de développement au sein d'un pôle de compétitivité.	À ce jour, aucun arrêté du ministre chargé de l'industrie n'est venu définir les zones de recherche et de développement regroupant l'essentiel des moyens de recherche et de développement des pôles de compétitivité.
61	Modification de la redevance pour les contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation dans le domaine phytosanitaire.	<b>Arrêté</b>	Modalités de calcul de la redevance	L'article 61 a modifié le régime des redevances perçues à l'occasion des contrôles portant sur les végétaux prévus à l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime instauré par le III de l'article 58 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Pas plus l'arrêté du ministre de l'agriculture fixant les tarifs des redevances alors prévu que celui désormais conjoint du ministre de l'agriculture et de celui en charge du budget n'ont été pris, des négociations avec certaines professions étant en cours.

### 3. La loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015

Sur les 30 mesures prévues initialement, 2 mesures restaient à prendre. L'une de ces deux mesures a été publiée depuis le précédent contrôle, mais a déjà été commentée dans le rapport sur la session précédente<sup>1</sup> portant ainsi le **taux d'application** de cette loi à **97 %**.

<sup>1</sup> Il s'agit du décret n° 2017-526 du 11 avril 2017, qui, en raison de sa publication proche de l'échéance de la période de contrôle fixée au 31 mars 2017, avait tout de même fait l'objet d'un commentaire.

Une mesure reste donc en attente :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
39 (V)	Prorogation du dispositif de cession à l'euro symbolique des immeubles reconnus inutiles dans le cadre des opérations de restructuration de la défense en Nouvelle-Calédonie.	<b>Décret en conseil d'État</b>	La liste des communes de Nouvelle-Calédonie sur le territoire desquelles les immeubles mentionnés au premier alinéa sont implantés est fixée par décret en Conseil d'État.	Le ministère de la défense n'ayant pas, à ce stade, identifié d'immeuble en Nouvelle-Calédonie qui serait devenu inutile dans le cadre des restructurations actuelles, aucun décret n'a été pris sur le fondement du V de l'article 39 précité.

#### 4. La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

Sur les 63 mesures prévues initialement, 16 restaient en attente depuis le précédent contrôle. Depuis lors, **10 mesures ont été prises**, portant le **taux d'application de cette loi à 90 %**.

L'**article 49** prévoyait la mise en place d'une compensation financière pour les missions d'intérêt général assurées par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) à l'occasion de l'utilisation d'un aéroport situé en territoire français sur la base de droits de trafic accordés par un État limitrophe. Cette disposition avait vocation à s'appliquer au cas spécifique de l'aéroport de Bâle-Mulhouse au sein duquel la Suisse dispose d'une zone douanière.

La compensation susmentionnée prend la forme d'une contribution dont le régime est proche de celui de la taxe de l'aviation civile. Elle est assise sur le nombre de passagers embarqués sur chaque vol commercial. Son tarif est égal au rapport entre le montant des coûts des missions d'intérêt général assurées par la DGAC et le nombre total de passagers embarqués par les transporteurs aériens à partir de cet aéroport au cours d'une année civile.

Le **décret n° 2017-640 du 26 avril 2017** fixant la date d'entrée en vigueur de la contribution prévue au I de l'article 49 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016 a prévu que celle-ci se produirait au lendemain de la publication de ce décret, soit le 27 avril.

Selon la DGAC, le délai de publication de ce décret est dû à l'examen par la Commission européenne de la compatibilité de ce dispositif avec le droit de l'Union européenne en matière d'aides d'État.

L'article 49 nécessitait deux autres mesures d'application : **un arrêté relatif à la détermination des coûts éligibles** au dispositif de compensation et **un arrêté fixant le tarif de la contribution**. Ces deux textes ont été adoptés le **6 juin 2017**.

L'**article 68** prévoyait un arrêté fixant le prix du quota carbone utilisé dans le calcul de l'aide accordée au titre de 2016 aux entreprises exposées à un risque significatif de fuite de carbone en raison des coûts du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre répercutés sur les prix de l'électricité. Tel est l'objet de l'**arrêté du 25 septembre 2017**.

L'**arrêté** prévu par l'**article 79** a été finalement pris le **18 janvier 2018**<sup>1</sup>. Il permet de mettre en œuvre la réduction d'impôt sur le revenu « Malraux » pour la restauration complète d'un immeuble situé dans un quartier présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé et ayant fait l'objet d'une convention avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU).

Ce dispositif, qui est codifié à l'article 199 *tervicies* du code général des impôts, devait à l'origine s'achever au 31 décembre 2017, avant d'être prolongé jusqu'au 31 décembre 2019 par l'article 40 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.

D'après les informations recueillies l'an dernier auprès de l'ANRU, cette agence avait identifié, dès le 29 novembre 2016 par délibération de son conseil d'administration, 53 quartiers conventionnés répondant au critère de « *concentration élevée d'habitat ancien dégradé* ». C'est bien cette délibération qui est visée par l'arrêté du 18 janvier 2018 précité. Il a donc fallu plus d'un an pour que le Gouvernement publie l'arrêté confirmant cette liste et permette l'application du dispositif prévu à l'article 199 *tervicies*.

L'**article 81** instaurait l'obligation pour les opérateurs d'utiliser le document administratif électronique (DAE) pour la circulation de produits en suspension de droits en France et dans les échanges intracommunautaires selon des modalités fixées par décret. Tel est l'objet du **décret n° 2016-1584 du 24 novembre 2016** relatif aux documents d'accompagnement requis pour la circulation des alcools, boissons alcooliques et tabacs manufacturés soumis à droits d'accise.

L'article 81 précité prévoit cependant que, dans les échanges nationaux, les produits en suspension de droits peuvent circuler sous couvert d'un document administratif d'accompagnement établi, selon le modèle défini par **arrêté du ministre chargé du budget**. Cet arrêté, relatif au modèle du document administratif d'accompagnement, a été pris le **13 juin 2017**.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 19 janvier 2018 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant une concentration élevée d'habitat ancien dégradé prévue à l'article 199 *tervicies* du code général des impôts.

---

L'**article 121** introduisait le mécanisme de déclaration d'activités pays par pays pour les entreprises internationales dont le chiffre d'affaires annuel excède 750 millions d'euros, mettant ainsi en œuvre l'action 13 du projet *Base erosion and profit shifting* (BEPS) de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le contenu de la déclaration est renvoyé à un décret, dont la publication est intervenue le 29 septembre 2016 (**décret n° 2016-1288**), qui reprend les recommandations du projet BEPS.

Le II de l'article 121 disposait également qu'un arrêté devait fixer « *la liste des Etats ou territoires qui ont adopté une réglementation rendant obligatoire la souscription d'une déclaration pays par pays (...), [et] qui ont conclu avec la France un accord permettant d'échanger de façon automatique les déclarations pays par pays* ». Cet **arrêté** a été publié le **6 juillet 2017**.

L'**article 137** a créé **trois nouvelles taxes affectées au financement des centres techniques industriels (CTI)** : l'institut des corps gras (ITERG), le centre technique des industries de la fonderie (CTIF), et le nouveau centre technique industriel de la plasturgie et des composites (CTIPC). Il a également harmonisé l'utilisation et les modalités de recouvrement des taxes affectées à l'ensemble des centres techniques et industriels (CTI) et des comités professionnels de développement économique (CPDE).

L'**arrêté du 8 janvier 2018** définit les modèles de déclaration de taxe due par les fabricants établis en France pour le développement des industries de transformation des matières plastiques et des composites à matrice organique.

L'**article 146** prévoyait un décret en Conseil d'État fixant, pour les fonctionnaires victimes de l'amiante, les conditions d'âge et de cessation d'activité à satisfaire, ainsi que les modalités d'affiliation au régime de sécurité sociale. Tel est l'objet du **décret en Conseil d'État n°2017-435 du 28 mars 2017** relatif à la cessation anticipée d'activité des agents de la fonction publique reconnus atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante.

Enfin, un texte qui n'était pas initialement prévu, le **décret en Conseil d'État n°2017-1102 du 19 juin 2017** fixe les modalités de financement mutualisé des dépenses d'allocation spécifique versée aux agents publics territoriaux et hospitaliers malades de l'amiante. Par ailleurs, le décret détermine les modalités d'attribution de l'allocation différentielle aux agents publics malades de l'amiante des trois versants de la fonction publique en cas de perception d'une ou plusieurs pensions de réversion dont le montant total est inférieur à l'allocation spécifique.

Étant donné qu'une mesure, prévue à l'article 15, a été abrogée par l'article 2 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016, 5 mesures restent donc à prendre :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
41 I-B	Plafonnement des taxes affectées aux agences de l'eau.	Arrêté	<p>Cet article intègre les agences de l'eau aux opérateurs soumis à l'application d'un plafonnement pour les taxes qui leur sont affectées.</p> <p>Le montant annuel des taxes et redevances perçues par les agences de l'eau est ainsi plafonné pour 2016 à un montant maximal de 2,3 milliards d'euros pour l'année 2016, exception faite de la part destinée à la contribution des agences de l'eau au financement des actions de l'agence française pour la biodiversité<sup>1</sup> et du prélèvement annuel opéré sur le produit de la redevance pour pollutions diffuses, collectée par les agences de l'eau et reversée à l'Agence française pour la biodiversité.</p> <p>Chaque année, la part excédant le plafond fixé en loi de finances est reversée au budget général. Ce reversement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. L'article prévoit un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget pour en constater le montant pour chaque agence de l'eau.</p>	<p>Mesure attendue.</p> <p>Le produit des redevances et taxes affectées prévisionnel est estimé dans l'évaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2017 à 2,163 milliards d'euros pour 2016 et à 2,15 milliards d'euros pour 2017, soit un montant inférieur au plafond de taxes affectées, fixé à 2,3 milliards dans les lois de finances pour 2016 et 2017.</p> <p>Toutefois, le fait que les produits prévisionnels soient inférieurs au plafond de taxes affectées aux agences de l'eau ne justifie pas l'absence de publication de l'arrêté prévu par la loi de finances pour 2016. En effet, ce cadre réglementaire reste nécessaire, un reversement au budget général étant tout à fait possible si les agences de l'eau perçoivent par exemple un montant de taxes supérieur au montant prévisionnel, ce qui nécessite une clé de répartition entre agences de l'eau.</p>

<sup>1</sup> Prévus au V de l'article L.213-9-2 du code de l'environnement.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
45 I A	Affectation d'une partie de certaines amendes de la police de la circulation aux départements, à la métropole de Lyon et à la collectivité territoriale de Corse et aux régions d'outre-mer.	<b>Décret en Conseil d'État</b>	L'affectation d'une partie de certaines amendes de la police et de la circulation aux collectivités territoriales a pour objet le financement des opérations contribuant à la sécurisation routière.	Mesure attendue, mais l'article entre en vigueur seulement à partir du 1 <sup>er</sup> janvier 2018.
45 III	Décentralisation et affectation des recettes du stationnement payant	<b>Décret en Conseil d'État</b>	Ce décret a pour objet les modalités de financement fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD), destiné à financer la réalisation d'actions en faveur de la prévention de la délinquance élaborées en cohérence avec les plans de prévention de la délinquance définis à l'article L. 132-6 du code de la sécurité intérieure. Il finance également les actions de prévention de la radicalisation.	Mesure attendue, le ministère, interrogé à ce sujet, n'a pas donné de date sur la publication de ce décret, qui devait être publié fin 2016.

85	Mise en place d'une dispense de caution pour les petits entrepositaires agréés de produits énergétiques.	<b>Arrêté</b>	L'article dispense de caution solidaire les entrepositaires agréés redevables d'un montant annuel de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) inférieur à un seuil fixé par arrêté du ministre chargé du budget.	L'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2016 est venu modifier la nature du seuil ouvrant une dispense de caution solidaire. <b>L'arrêté est ainsi devenu sans objet.</b> Cet article dispose que le seuil en-deçà duquel s'applique la dispense de caution n'est plus calculé par rapport à la TICPE due, mais par rapport au montant des garanties demandées à l'ensemble des entrepôts pour lesquels une société dispose du statut d'entrepositaire agréé, garanties visant à couvrir les risques liés à la détention, à la production et à la transformation des produits énergétiques en suspension de la TICPE. <b>Toutefois, ce nouveau seuil doit également être fixé par arrêté du ministre chargé du budget, arrêté qui n'a à ce jour pas fait l'objet de publication.</b>
----	--	---------------	---	--



Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
123	Limitation de l'importation de cigarettes à 300 unités par détenteur.	Arrêté	<p>Les cigarettes importées des États membres de l'Union européenne bénéficiant d'une période transitoire pour porter leurs accises aux minima prévus aux deux premiers alinéas du 2 de l'article 10 de la directive 2011/64/ UE du Conseil du 21 juin 2011 concernant la structure et les taux des accises applicables aux tabacs manufacturés ne peuvent être introduites en France que dans la limite de 300 cigarettes par détenteur. Toute quantité excédentaire, même importée pour les besoins propres de son détenteur, fait l'objet d'une liquidation des droits au taux national.</p> <p>Les modalités d'application, la durée de la mesure et les pays concernés sont définis par arrêté du ministre chargé des douanes.</p>	Arrêté en attente de publication.

### 5. La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015

Sur les **40 mesures prévues** par les dispositions de la loi de finances rectificative pour 2015, **11 mesures restaient à prendre**. Parmi celles-ci, **7 ont été prises** au cours de la dernière période de contrôle, ce qui porte le **taux d'application de la loi à 90 %**.

L'article 33 a substitué au régime fiscal du forfait agricole un régime dit « **micro-BA** » simplifiant les conditions d'imposition du revenu des exploitants agricoles répondant à des conditions de plafond de leurs recettes.

Cette réforme s'est accompagnée d'une modification des conditions de détermination de l'assiette des cotisations sociales imposées aux chefs d'exploitation ou d'entreprise agricole, qui est désormais définie par référence au bénéfice imposable nouvellement défini (moyenne des recettes hors taxes de l'année d'imposition et des deux exercices précédents diminuée d'un abattement de 87 % censé représenter les charges du contribuable).

Cette modification a fait l'objet de **deux mesures d'accompagnement**.

La première, qui a fait l'objet du **décret n° 2016-735 du 2 juin 2016**, avait pour objet l'option consistant à choisir comme assiette de cotisations sociales, les recettes de l'année précédant celle où elles sont dues (plutôt qu'une moyenne triennale), recettes auxquelles un abattement de 87 % est appliqué.

**La seconde mesure d'accompagnement du passage au régime du « micro-BA »** a été motivée par l'impact de cette réforme, susceptible d'entraîner une augmentation du montant des cotisations sociales dues à la Mutualité sociale agricole. Le IV de l'article prévoit en effet qu'un fonds d'accompagnement de la réforme, exceptionnel et transitoire pourrait, sur une durée de cinq ans (de 2017 à 2021), pourvoir à la prise en charge totale ou partielle de l'alourdissement des cotisations sociales résultant de la réforme selon des conditions précisées par décret.

**Le décret n° 2017-591 du 20 avril 2017**, pris en application de l'article précité, énumère les conditions auxquelles cette prise en charge est soumise.

Son objet est limité au différentiel de cotisations sociales désormais dues avec le montant qui l'aurait été en l'absence de réforme tandis que la condition d'un paiement intégral des cotisations exigibles au titre de l'année pour laquelle la prise en charge est sollicitée auprès de la MSA est posée. Autrement dit, les cotisants font l'avance de fonds qui leur sont ensuite restitués.

Il faut encore observer que le régime des prises en charge de cotisations sociales agricoles n'est pas uniformisé sur l'ensemble du territoire national puisque chaque caisse de mutualité sociale agricole reçoit compétence d'en déterminer les conditions sous réserve de respecter un plafond fixé par département par arrêté conjoint du ministre chargé de l'agriculture et du budget. Le régime ainsi institué pose quelques questions au regard du principe d'égalité devant les charges publiques qu'il conviendra d'éclaircir.

L'**article 50** visait à modifier les modalités d'application de la taxe sur la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage en région Ile-de-France.

**Trois décrets en Conseil d'État** devaient être pris. Ces dispositions réglementaires ont été réunies en un seul **décret en Conseil d'État**, le décret **n°2017-1421 du 2 octobre 2017** relatif à la taxe sur la construction, la reconstruction ou l'agrandissement de locaux à usage de bureaux, de locaux commerciaux et de locaux de stockage en région d'Ile-de-France. Ce texte précise :

- la notion de fait générateur, les exonérations applicables ainsi que les modalités d'établissement de la taxe et la forme et le contenu de la déclaration (en application de l'article L.520-11 du code de l'urbanisme) ;

- les conditions dans lesquelles le propriétaire d'un local construit à titre précaire et démolé, ou d'un local détruit à la suite d'un sinistre, ou d'un propriétaire exproprié pour cause d'utilité publique, peut être remboursé de la taxe (en application de l'article L. 520-13 du code de l'urbanisme) ;

- les conditions d'application de ce titre du code de l'urbanisme (en application de l'article L520-23).

L'**article 51** modifiait le décret n° 55-471 relatif à la rénovation et à la conservation du cadastre afin d'ajouter des dispositions relatives à la gestion informatique du cadastre. Il indiquait qu'un arrêté du ministre du budget doit prévoir la durée de la mise à disposition du public des résultats des travaux d'adaptation du cadastre.

Cet arrêté a été pris, il s'agit de l'**arrêté du 22 septembre 2017** fixant la durée de mise à disposition des résultats des travaux d'adaptation géométrique du plan cadastral dans chaque commune.

Enfin l'**article 72** tendait à généraliser la télédéclaration et le télé règlement des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes, et à permettre aux entrepositaires agréés dispensés de caution de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt.

Le b du 1° du I de l'article 72 précité prévoyait que « *les entrepositaires agréés dispensés de caution dont le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter sont inférieurs à **des seuils fixés par décret** en fonction de la nature de la production* » peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant. Des consultations des différents acteurs économiques concernés (fédérations professionnelles des vins, des bières, etc.) étaient en cours et **le décret devait initialement être pris à l'automne 2017. Il n'a à ce jour pas encore été signé.**

L'article 72 disposait en outre qu'un « *arrêté du ministre chargé du budget fixe le modèle et le contenu des déclarations* » mensuelles et annuelles. Ce texte n'a pas été pris pour les raisons évoquées ci-dessus. Selon la direction générale des douanes et des droits indirects, **le projet de décret est à présent rédigé.**

Enfin les 2° à 4° du I de l'article 72 précité tendaient à généraliser la télédéclaration des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes à compter d'une date fixée par décret, comprise entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 31 décembre 2019. **Le décret du 26 mars 2018 relatif à l'obligation de déclaration et de règlement par voie électronique en matière de contributions indirectes** fixe cette date au 1<sup>er</sup> septembre 2019

pour les entrepositaires agréés produisant des produits viticoles et au 31 décembre 2019 dans les autres cas.

Au 31 mars 2018, 4 mesures restent donc à prendre :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
6	Compte de commerce « Régie industrielle des établissements pénitentiaires ».	Décret	Fixation des conditions de fonctionnement du compte de commerce « Régie industrielle des établissements pénitentiaires ».	. Le site Légifrance mentionne que la mesure est mise en œuvre par arrêté et non par décret. Cependant, un décret est bien en cours de préparation et demeure en attente de publication.
27 I D	Renforcement du plan d'épargne en actions dédié au financement des petites et moyennes entreprises et des entreprises de taille intermédiaire (PEA-PME).	Décret en Conseil d'État	Fixation des conditions dans lesquelles les organismes de titrisation peuvent octroyer des prêts aux entreprises.	D'après les informations recueillies auprès du Gouvernement, le décret concernant les organismes de titrisation avait été « <i>mis en attente</i> » de la publication de l'ordonnance modernisant le cadre applicable aux organismes de titrisation, prévue par l'article 117 de la loi dite « Sapin 2 ». Cette ordonnance a été prise depuis, sans que le décret ne soit publié. Contactée à ce sujet, l'administration n'a pas répondu aux sollicitations de la commission des finances du Sénat.
72	Généralisation de la télédéclaration et le télé règlement des contributions indirectes recouvrées par l'administration des douanes, et à permettre aux entrepositaires agréés dispensés de caution de choisir entre le paiement annuel ou mensuel de l'impôt.	Décret	Fixation des seuils concernant le volume de production annuelle et le montant annuel de droits d'accises à acquitter en fonction de la nature de la production par les entrepositaires agréés dispensés de caution qui peuvent acquitter et liquider l'impôt une fois par an et non mensuellement, comme cela était le cas auparavant.	Le projet de décret est aujourd'hui rédigé mais n'a pas encore été transmis au ministre. La fiche d'impact était en cours de finalisation au mois d'avril 2018.
		Arrêté	Fixation du modèle et du contenu des déclarations mensuelles et annuelles.	Ce texte n'a pas été pris pour les raisons évoquées ci-dessus.

### C. CINQ LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION

#### 1. La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

À l'issue du dernier contrôle, et plus de six ans après sa promulgation, une mesure est toujours attendue sur les 77 prévues initialement dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Le taux d'application de cette loi demeure de 99 %.

La mesure restant en attente est la suivante :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
126	<i>Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets.</i>	Décret	Fixation des conditions d'établissement de la documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence.	Un projet de décret a été transmis au Premier ministre à l'été 2013 mais n'a connu aucune suite depuis, sans explication. Ce blocage empêche l'application effective du dispositif.

#### 2. La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012

Sur les 44 mesures prévues par la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, 4 restent encore à prendre, plus de six ans après la promulgation de cette loi dont le taux d'application s'élève à 91 %.

**L'article 58** a modifié le régime des redevances perçues auprès des assujettis à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits d'origine animale (article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime) ou alimentaire d'origine non animale (article L. 251-17-1 du même code).

Pour les **produits animaux**, un **arrêté conjoint** des ministres de l'agriculture et du budget en fixe les tarifs sous des conditions qui, depuis, ont été modifiées par l'article 102 de la loi de finances rectificative pour 2014 (la formule de calcul a été modifiée). Pour les **produits végétaux**, un arrêté du seul ministre en charge de l'agriculture devait en déterminer la grille tarifaire, un décret devant préciser les conditions de l'acquittement de la redevance. Annoncés pour 2015, les textes réglementaires prévus par cet article sont toujours en cours d'instruction. Il est désormais envisagé de créer **une taxe sanitaire plus globale** qui pourrait s'inscrire dans le cadre du programme « **Action publique 2022** » si bien que les projets en phase de concertation interministérielle pourraient être intégrés au dispositif de cette nouvelle taxe.

L'article 134 prévoyait que le nombre de licences accordées par département serait déterminé en application de règles générales d'implantation fixées par décret. Cependant, cette obligation, initialement prévue au 1<sup>er</sup> août 2011 par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, a été reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2018 par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 puis au 1<sup>er</sup> janvier 2019 par la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. En l'absence de nouvelle disposition législative reportant l'entrée en vigueur de la mesure, **le décret devra impérativement être pris avant cette date pour permettre aux services départementaux de délivrer ces licences dans les délais.**

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
58	Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux	Décret	Fixation des conditions d'acquittement de la redevance de l'article L. 251-17-1 du code rural et de la pêche maritime	Annoncés pour 2015, les textes réglementaires prévus par cet article sont toujours en cours d'instruction. Il est désormais envisagé de créer une taxe sanitaire plus globale qui pourrait s'inscrire dans le cadre du programme « Action publique 2022 » si bien que les projets en phase de concertation interministérielle pourraient être intégrés au dispositif de cette nouvelle taxe.
		Arrêté	Fixation des tarifs de la redevance de l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime en fonction de la nature des marchandises et, le cas échéant, en fonction des espèces animales	
		Arrêté	Établissement d'une grille de tarification qui détermine le montant de la redevance applicable dans chaque cas	
		Décret	Détermination des conditions d'application de l'article L. 741-15-1 du code rural et de la pêche maritime.	
134	Licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer	Décret	Définition des règles générales d'implantation en fonction desquelles sont accordées les licences par département	Cette obligation, initialement prévue au 1 <sup>er</sup> août 2011 par la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011, a été reportée au 1 <sup>er</sup> janvier 2018 par la loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015 puis au 1 <sup>er</sup> janvier 2019 par la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017. En l'absence de nouvelle

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
				disposition législative reportant l'entrée en vigueur de la mesure, le décret devra impérativement être pris avant cette date pour permettre aux services départementaux de délivrer ces licences dans les délais.

### 3. La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011

33 mesures étaient initialement attendues dans la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011. Le **taux d'application** de cette loi est de **94 %**.

**2 mesures** doivent encore être prises pour mettre en application la loi :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
52	Création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer.	Décret	Fixation du taux qui permet le calcul de la redevance.	Il est difficile de déterminer la date prévisionnelle d'entrée en vigueur de cette redevance tant qu'aucune exploitation de gisement d'hydrocarbures en mer n'a eu lieu. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020.
		Décret	Modalités d'application de l'article, notamment les garanties assurées au titulaire du titre d'exploitation en ce qui concerne la détermination de la base de calcul de la redevance.	

#### 4. La loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014

4 mesures restent en attente sur les 24 mesures prévues initialement.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
2	Compensation par l'État à la sécurité sociale de la déduction de cotisations sociales sur les heures supplémentaires dans les très petites entreprises.	Arrêté	Répartition du produit des sommes affectées à l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale entre régimes et branches de sécurité sociale.	L'arrêté n'a pas été publié et le ministère des affaires sociales n'a pas répondu aux sollicitations de la commission des finances du Sénat.
84	Redevance sur les importations de denrées alimentaires d'origine non animale dans le cadre des mesures d'urgence prises au niveau communautaire.	Arrêté	Montant de la redevance.	<p>Mise à la charge de l'importateur, cette redevance est recouvrée par le service des douanes et elle est destinée à couvrir les frais occasionnés par les analyses des denrées importées de pays extérieurs à l'Union européenne selon un tarif variable en fonction des risques, de la fréquence des contrôles et de la nature des analyses. Son tarif est encadré par un plancher (21 euros) et un plafond (2 950 euros).</p> <p>Les critères de modulation du tarif de cette redevance sont d'application difficile et, en toute hypothèse, n'ont pas été déterminés en pratique à ce jour du fait de certains obstacles rencontrés par les laboratoires pour identifier les tarifs adéquats aux produits susceptibles d'être soumis à contrôle. En conséquence, l'arrêté prévu à cet effet n'a pas encore pu dépasser le stade de l'élaboration.</p>



Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
103	Taxe pour la certification sanitaire ou phytosanitaire.	Arrêté	Montant de la participation financière en contrepartie de l'utilisation de la plate-forme dématérialisée pour une demande effectuée prévue au deuxième alinéa de l'article L.236-2 du code rural et de la pêche maritime	Ces arrêtés sont en cours d'instruction, la base de données nécessaire à l'application des procédures dématérialisées n'étant pas totalement achevée.
		Arrêté	Montant de la participation financière en contrepartie de l'utilisation de la plate-forme dématérialisée pour une demande effectuée prévue au deuxième alinéa de l'article L.251-15 du code rural et de la pêche maritime	

**5. La loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière**

Conformément à l'article 38 de la Constitution, cette loi autorise le Gouvernement à prendre des mesures de nature législative par **voie d'ordonnance. Les articles 1<sup>er</sup>, 2, 4, 6, 11, 14, 15, 17, 27, 28, 29 et 30 portent de telles habilitations.**

Les habilitations données ainsi que les suites apportées par le Gouvernement sont recensées et commentées au IV « Législation par ordonnances ». Si toutes les ordonnances ont été signées au cours des sessions précédentes, 10 demeurent en attente de ratification par le Parlement.

**Une mesure d'application - hors ordonnance - restait à prendre, depuis le précédent contrôle : deux sous la forme de décrets en Conseil d'État ainsi qu'un arrêté.**

Une mesure reste donc à prendre :

<b>Article</b>	<b>Objet</b>	<b>Mesure prévue</b>	<b>Dispositif</b>	<b>Commentaire</b>
9	Transposition de la directive dite « Transparence ».	<b>Arrêté</b>	Conditions d'accès du public au stockage centralisé de l'information réglementée sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.	Arrêté en attente de publication.

### III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

#### A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2016

Au cours de l'année écoulée, **23** mesures anciennes ont été publiées ou sont devenues sans objet, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à **30**.

#### Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2016)

Texte	Mesures attendues depuis le dernier contrôle				Mesures prises ou devenues sans objet				Mesures encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
LF 2011 (2010-1657)	1	1	0	0	0	0	0	0	1
LFR 2010 (2010-1658)	2	2	0	0	0	2	0	0	0
LF 2012 (2011-1977)	4	3	0	1	0	0	0	0	4
LFR 2011 (2011-1978)	2	2	0	0	0	0	0	0	2
Séparation et régulation bancaire (2013-672)	5	5	0	0	1	1	0	0	4
LFR 2013 (2013-1279)	3	0	3	0	0	0	0	0	3
Comptes bancaires inactifs et contrats d'assurance vie en déshérence (2014-617)	2	2	0	0	2	2	0	0	0
LF 2015 (2014-1654)	2	2	0	0	1	1	0	0	1
LFR 2014 (2014-1655)	4	4	0	0	0	0	0	0	4
DADUE (2014-1662)	1	0	0	1	0	0	0	0	1
LF 2016 (2015-1785)	16	8	8	0	10	4	6	0	6
LFR 2015 (2015-1786)	11	9	1	1	7	6	1	0	4
<b>TOTAL</b>	<b>53</b>	<b>34</b>	<b>12</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>16</b>	<b>7</b>	<b>0</b>	<b>30</b>

#### B. ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

En ce qui concerne les lois de la session 2016-2017, 68 mesures sur 82 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet.

L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement ou

d'une initiative parlementaire) révèle, pour cette année, que près de **70,7 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale** contre 63 % l'an dernier.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application prises  
par rapport aux mesures attendues  
(période du suivi des lois : 1<sup>er</sup> octobre 2016 - 30 septembre 2017)**

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
<b>LF 2017 (2016-1917)</b>	<b>39</b>	29	10	0	<b>37</b>	27	10	0	<b>2</b>
<b>LFR 2016 (2016-1918)</b>	<b>43</b>	29	10	4	<b>31</b>	24	3	4	<b>12</b>
<b>TOTAL</b>	<b>82</b>	<b>58</b>	<b>20</b>	<b>4</b>	<b>68</b>	<b>51</b>	<b>13</b>	<b>4</b>	<b>14</b>

## IV. LÉGISLATION PAR ORDONNANCES

Le suivi de la législation par ordonnances effectué par la commission des finances concerne les habilitations prévues par les projets de loi qu'elle a examinés, la publication des ordonnances associées et leur ratification à travers un projet de loi *ad hoc* ou un article de projet de loi.

Cette année, la commission des finances a suivi la publication des **13 ordonnances** prévues par la **loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 »**, s'ajoutant aux **15 ordonnances** signées au cours des sessions précédentes, soit un **total de 28 ordonnances**, dont la plus ancienne a été signée le 21 mai 2015. Aucune de ces ordonnances n'a été ratifiée au cours de la période de contrôle alors que tous les projets de loi de ratification – sauf un – ont été déposés. Seule l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur est à un stade avancé de ratification puisque le projet de loi est en voie d'être examiné en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale.

### A. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI SAPIN 2

Parmi les articles de la **loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016** délégués au fond à la commission des finances, 11 habilitaient le Gouvernement à prendre des mesures législatives par voie d'une ou plusieurs ordonnances. Au total, sur les **13 ordonnances attendues**, 12 ont été signées mais aucune n'a été ratifiée.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
46	Transpositions de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil du 15 mai 2014 concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE, ainsi que les mesures d'adaptation et d'harmonisation liées à cette directive, notamment les mesures tendant à la protection des investisseurs par le renforcement de la transparence et de l'intégrité des marchés financiers et de la directive (UE) 2016/97 du Parlement européen et du Conseil du 20 janvier 2016	Ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017 relative aux marchés d'instruments financiers et à la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé l'Assemblée nationale le 18 novembre 2016.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
47	Rétablissement de la faculté pour l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution de prononcer la mesure conservatoire de transfert d'office d'un portefeuille de contrats d'assurance et habilitation en vue de lui confier une fonction d'autorité de résolution dans le secteur des assurances	Ordonnance n° 2017-1608 du 27 novembre 2017 relative à la création d'un régime de résolution pour le secteur de l'assurance	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé à l'Assemblée nationale le 14 février 2018.
48	Habilitation en vue de réformer le code de la mutualité	ordonnance n° 2017-734 du 4 mai 2017 portant modification des dispositions relatives aux organismes mutualistes	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification devait être déposé dans un délai de 5 mois devant le Parlement à compter de la date de publication de l'ordonnance, ce qui a été fait le 14 septembre 2017 à l'Assemblée nationale.
67	Habitations en vue de transposer une directive du 23 juillet 2014 concernant la comparabilité de certains tarifs bancaires et d'encadrer les conditions d'ouverture d'un compte de dépôt en cas de souscription d'un crédit immobilier dans le même établissement et possibilité pour les partenaires de pacte civil de solidarité d'ouvrir chacun un livret d'épargne populaire	Ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 8 mars 2017.
70	Habilitation en vue de transposer une directive du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur	Ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur	<b>En attente.</b> Le projet de loi ratifiant cette ordonnance a été adopté avec modification par le Sénat le 22 mars 2018. Après échec de la commission mixte paritaire, le projet de loi doit être examiné en nouvelle lecture d'ici l'été 2018.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
114	Habilitation en vue de créer une nouvelle catégorie d'organismes exerçant une activité de retraite professionnelle supplémentaire et de réformer les régimes de retraite supplémentaire	Ordonnance n° 2017-484 du 06/04/2017 relative à la création d'organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente	<b>En attente.</b> Le projet de ratification de l'ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 28 juin 2017
117	Habilitation en vue de favoriser les émissions obligataires, pour améliorer le financement des entreprises	ordonnance n° 2017-748 du 4 mai 2017 relative à l'agent des sûretés	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 28 juillet 2017.
117	Habilitation en vue de favoriser les émissions obligataires, pour améliorer le financement des entreprises	Ordonnance 2017-970 du 10 mai 2017	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 2 août 2017.
117	Habilitation en vue de favoriser les émissions obligataires, pour améliorer le financement des entreprises	Ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 20 décembre 2017.
120	Habilitation en vue de permettre la représentation et la transmission par voie électronique de certains titres financiers	Ordonnance n° 2017-1674 du 8 décembre 2017 relative à l'utilisation d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé pour la représentation et la transmission de titres financiers	<b>Aucun projet de loi de ratification n'a été déposé.</b>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
122	Habilitation en vue de clarifier la législation applicable aux prestataires de services d'investissement, aux entreprises d'investissement et aux sociétés de gestion de portefeuille	Ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017 relative aux marchés d'instruments financiers et à la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement	<b>En attente.</b> Le projet de ratification de l'ordonnance a été déposé à l'Assemblée nationale le 22 décembre 2017
149	Habilitation en vue de limiter le champ d'intervention du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages	Ordonnance n° 2017-1609 du 27 novembre 2017 relative à la prise en charge des dommages en cas de retrait d'agrément d'une entreprise d'assurance	<b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 21 février 2018, dans le délai de 12 mois requis
169	Habilitation en vue de supprimer le livre du code monétaire et financier relatif à l'outre-mer et de créer un code monétaire et financier spécifique pour l'outre-mer	Non	Cet article propose un dispositif inédit en créant un code sectoriel propre aux pays et territoires d'outre-mer. <b>À ce jour, aucune ordonnance n'a été prise.</b> La commission supérieure de la codification, dans un avis de juin 2017, a souhaité que l'ordonnance soit circonscrite aux collectivités du Pacifique, ce que l'habilitation prévue par cet article ne permet pas de faire.



## B. DOUZE AUTRES ORDONNANCES EN ATTENTE DE RATIFICATION

### 1. La loi n° 2014-1662 du 30 décembre 2014 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
4	<p>L'article 4 est relatif à la transposition de la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice, dite Solvabilité II, modifiée par la directive 2014/51/UE du Parlement européen et du Conseil du 16 avril 2014, dite Omnibus II.</p> <p>Cet article concerne également les mesures d'adaptation du cadre législatif applicable aux activités d'assurance exercées dans les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).</p> <p>Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II), n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
6	Cet article permet de rendre applicable, avec les adaptations nécessaires, le code des assurances à Mayotte et actualise les dispositions relatives aux contrats d'assurance, aux assurances obligatoires, aux organisations et régimes particuliers d'assurance et aux intermédiaires d'assurance dans les îles Wallis et Futuna.	<p>Ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II).</p> <p>Ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-378 du 2 avril 2015 transposant la directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (Solvabilité II), n° 3005, déposé le 22 juillet 2015 à l'Assemblée nationale.</p> <p>- Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1497 du 18 novembre 2015 portant adaptation de diverses dispositions du code des assurances à Saint-Barthélemy, Saint-Pierre-et-Miquelon et dans les îles Wallis et Futuna, déposé le 16 mars 2016 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
9	<p>Harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.</p>
11	<p>Cet article concerne la transposition de la directive 2013/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 relative aux états financiers annuels, aux états financiers consolidés et aux rapports y afférents de certaines formes d'entreprises.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants, déposé le 2 décembre 2015 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
15	<p>Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation, déposé le 28 octobre 2015 au Sénat.</p>
17	<p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant, d'une part, de rendre applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, avec les adaptations nécessaires, les dispositions du code monétaire et financier relatives à l'Autorité des marchés financiers et de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et, d'autre part, de procéder aux adaptations nécessaires de ces dispositions en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-859 du 15 juillet 2015 relative aux missions, aux règles de fonctionnement et aux pouvoirs de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution et de l'Autorité des marchés financiers dans certaines collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, déposé le 9 septembre 2015 au Sénat.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
19	<p>Ce article habilite le Gouvernement à prendre les mesures relevant du domaine de la loi visant à compléter les dispositions du code monétaire et financier relatives aux succursales d'établissement de crédit ayant leur siège social dans un pays tiers, c'est-à-dire hors de l'espace économique européen.</p> <p>Cet article habilite également le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-558 du 21 mai 2015 relative aux succursales établies sur le territoire français d'établissements de crédit ayant leur siège social dans un État qui n'est pas membre de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-558 du 21 mai 2015 relative aux succursales établies sur le territoire français d'établissements de crédit ayant leur siège social dans un État qui n'est pas membre de l'Union européenne ni partie à l'accord sur l'Espace économique européen, n° 3043, déposé le 9 septembre à l'Assemblée nationale.</p>
27	<p>Règlement de titres dans l'Union européenne et les dépositaires centraux de titres</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2015-1576 du 3 décembre 2015 portant transposition de la directive 2013/50/UE du Parlement européen et du Conseil du 22 octobre 2013 modifiant la directive 2004/109/CE du Parlement européen et du Conseil sur l'harmonisation des obligations de transparence concernant l'information sur les émetteurs dont les valeurs mobilières sont admises à la négociation sur un marché réglementé et l'ordonnance n° 2015-1686 du 17 décembre 2015 relative aux systèmes de règlement et de livraison d'instruments financiers et aux dépositaires centraux de titres, n° 3685, déposé le 20 avril 2016 à l'Assemblée nationale.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
28	<p>Marchés d'instruments financiers</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2016-827 du 23/06/2016 publiée au JO du 24/06/2016 relative aux marchés d'instruments financiers.</p> <p>Le délai d'habilitation était fixé au 3 juillet 2016.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-827 du 23 juin 2016 relative aux marchés d'instruments financiers, déposé le 18 novembre 2016 à l'Assemblée nationale.</p>
29	<p>Fonctions de dépositaire, politiques de rémunération et sanctions</p> <p>Cet article habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, d'une part, les mesures nécessaires à la mise en conformité de la législation applicable en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna, pour celles qui relèvent de la compétence de l'État, et, d'autre part, à procéder, le cas échéant, aux adaptations nécessaires en ce qui concerne les collectivités de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.</p>	<p>Ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs.</p>	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs. et l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse déposé le 28 juillet à l'Assemblée nationale.</p>

## 2. Deux ordonnances résultant de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
167	<p style="text-align: center;">Régime des bons de caisse</p> <p>Cet article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 9 mois à compter de la promulgation de cette loi les mesures nécessaires au renforcement de la protection des souscripteurs, préciser les obligations des émetteurs de bons de caisse et adapter les dispositions relatives au financement participatif.</p>	Ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse.	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-312 du 17 mars 2016 modifiant le cadre juridique de la gestion d'actifs et l'ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse déposé le 28 juillet à l'Assemblée nationale.</p>
168	<p style="text-align: center;">Amélioration du suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers</p> <p>Cet article autorise le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance dans un délai de 12 mois à compter de la promulgation de cette loi les mesures nécessaires à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France et l'Autorité des marchés financiers.</p>	Ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France.	<p><b>En attente.</b></p> <p>Projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-1022 du 27 juillet 2016 relative à l'aménagement des dispositifs de suivi du financement des entreprises mis en place par la Banque de France déposé le 26 décembre 2016 à l'Assemblée nationale.</p>

## V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

### A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67

En vertu des dispositions de **l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit**, *« le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application »* d'une loi *« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date »* de son entrée en vigueur. 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 »*.

À ce titre, la commission des finances a reçu les rapports relatifs à la mise en application des lois de la session<sup>1</sup>:

- la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 (rapport transmis le 2 août 2017) ;

- la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016 (rapport transmis le 2 août 2017).

Il faut souligner que ces deux rapports n'ont pas été publiés dans le délai de six mois imparti au Gouvernement par la loi.

En outre, s'agissant des lois promulguées lors de la session précédente 2015-2016, les deux rapports manquants lors du précédent contrôle n'ont toujours pas été remis au Parlement concernant :

- la loi n° 2015-762 du 29 juin 2015 modifiant la loi n° 2004-639 du 2 juillet 2004 relative à l'octroi de mer ;

- la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Les bilans d'application des lois réalisés par le Gouvernement fournissent pourtant des informations importantes et permettent de constater des divergences d'interprétation sur l'application de certaines mesures entre le Gouvernement et le Parlement, expliquant les différences observées dans les bilans statistiques d'application des lois fournis par l'exécutif d'une part, et le Parlement de l'autre.

---

<sup>1</sup> S'agissant de la loi n° 2017-262 du 1<sup>er</sup> mars 2017 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN), étant donné qu'elle pouvait être considérée d'application directe, elle n'a pas fait l'objet d'un rapport de mise en application. La seule mesure qu'elle prévoyait consistait en effet en la remise d'un rapport.



### **B. MOINS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ PUBLIÉS**

Seuls **111 des 247 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2001 ont été effectivement remis au Parlement, soit moins de la moitié.

Ainsi, seulement **49,78 %** des rapports prévus par des dispositions législatives en vigueur ont été effectivement remis. En ne tenant pas compte des dispositions aujourd'hui abrogées, ce taux atteint **44,93 %**.

Concernant les **15 rapports prévus** par les dispositions votées durant la **session 2016-2017, 5 ont été remis** avant la date du 31 mars 2018.

Un sixième rapport, prévu par une disposition de la loi n° 2017-262 du 1<sup>er</sup> mars 2017 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN), a été transmis à la commission des finances, mais n'a pas fait l'objet d'une remise officielle au Parlement.

Enfin, un rapport sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales, dont l'objet correspond à celui demandé à l'article 112 de la loi de finances initiale pour 2017, a été rendu public en juin dernier, sans faire non plus l'objet d'une remise officielle au Parlement.

#### **Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport depuis la session parlementaire 2001-2002**

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports devenus sans objet en raison de l'abrogation de la disposition législative qui les prévoit	Rapports devenus sans objet (autres motifs)	Rapports en attente	Taux de mise en application
2001-2002	11	5	3	1	2	62,50%
2002-2003	9	2	5	0	2	50,00%
2003-2004	6	1	1	3	1	20,00%
2004-2005	7	1	3	1	2	25,00%
2005-2006	7	1	4	2	0	33,33%
2006-2007	16	5	2	1	8	35,71%
2007-2008	15	6	0	1	8	40,00%
2008-2009	35	14	2	4	15	42,42%
2009-2010	20	13	2	2	3	72,22%
2010-2011	20	12	1	3	4	68,42%
2011-2012	24	9	1	3	12	39,13%
2012-2013	21	14	0	1	6	66,67%

	Nombre de dispositions législatives imposant le dépôt d'un rapport	Rapports déposés	Rapports devenus sans objet en raison de l'abrogation de la disposition législative qui les prévoit	Rapports devenus sans objet (autres motifs)	Rapports en attente	Taux de mise en application
2013-2014	11	4	0	1	6	36,36%
2014-2015	18	13	0	0	5	72,22%
2015-2016	12	6	0	1	5	50,00 %
2016-2017	15	5	0	0	10	33,33 %
<b>Total</b>	<b>247</b>	<b>111</b>	<b>24</b>	<b>23</b>	<b>89</b>	<b>49,78 %</b>

Au 31 mars 2018, les suites données aux rapports demandés au Parlement et prévus par des lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 sont les suivantes :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n° 2017-262 du 1 <sup>er</sup> mars 2017 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN)	3	Rapport sur le niveau d'endettement des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale comprenant d'anciens syndicats d'agglomération nouvelle et sur l'opportunité de conserver, d'adapter ou de supprimer progressivement les mécanismes dérogatoires de pondération du potentiel fiscal et du potentiel fiscal agrégé prévus à l'article L. 2336-2 du code général des collectivités territoriales, pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales, et à l'article L. 5211-30 du même code, pour la dotation d'intercommunalité	<u>Rapport transmis à la commission des finances</u> Ce rapport, qui devait être déposé le 30 septembre 2017 au plus tard, n'a cependant pas été transmis selon la voie officielle.

Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	7	<p>Rapport détaillant, en fonction de leur répartition par tranche de patrimoine imposable et par décile de revenu fiscal de référence :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- le nombre de contribuables ayant bénéficié du calcul prévu au I de l'article 885 V bis du code général des impôts</li> <li>- le montant du plafonnement correspondant</li> <li>la cotisation moyenne d'impôt de solidarité sur la fortune des foyers plafonnés</li> <li>le montant moyen restitué au titre du plafonnement</li> </ul>	<p><u>Rapport non déposé</u></p> <p>Ce rapport devait être déposé avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année.</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	23	Rapport sur la mise en œuvre du crédit d'impôt pour le développement durable et du crédit d'impôt pour la transition énergétique prévu à l'article 200 <i>quater</i> du code général des impôts	<p><u>Rapport déposé le 10 novembre 2017</u></p> <p>Ce rapport devait être remis avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017.</p> <p>Il prend la forme d'une « revue de dépenses » annexée au projet de loi de finances pour 2018.</p> <p>Selon ses auteurs, cette revue de dépenses « apporte les premiers éléments de réponse à la demande d'évaluation du crédit d'impôt transition énergétique (CITE) formulée dans l'article 23 »</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	33	Rapport sur le coût pour les collectivités territoriales des mesures d'exonération et d'abattement d'impôts directs locaux	<p><u>Rapport déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2017</u></p> <p>Même s'il aurait dû être remis avant le 30 septembre 2017, ce rapport répond toutefois aux attentes du Parlement.</p> <p>Il présente, dans un premier temps, pour chaque niveau de collectivités locales, l'ensemble des allocations compensatrices versées au titre de 2016. Il recense, pour chaque taxe (taxe d'habitations, taxes foncières et cotisation foncière des entreprises) et pour chaque dispositif d'exonération, le montant exonéré et le montant de l'allocation correspondante avant et après application du coefficient de minoration.</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	83	Rapport sur la suppression de taxes à faible rendement	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>Il devait être remis avant le 30 juin 2017</p>

Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	<b>112</b>	Rapport sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales rendu public en juin 2017	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>Ce rapport devait être remis avant le 31 mai 2017.</p> <p>Cependant, un rapport sur la modernisation de la délivrance des prestations sociales rendu public en juin 2017</p> <p>En outre, l'audit sur les conditions de mise en œuvre du prélèvement à la source, remis en septembre 2017 et réalisé par l'Inspection générale des finances correspond à la demande à l'origine du rapport.</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	<b>117</b>	Rapport portant sur l'évolution de la composition du budget de l'aide publique au développement, sa répartition et son utilisation	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>La commission des finances du Sénat s'était opposée à cette demande de rapport à laquelle les documents budgétaires répondent déjà.</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	<b>118</b>	Rapport portant sur l'affectation et l'utilisation du fonds de solidarité pour le développement sur la période 2012-2016.	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>La commission des finances du Sénat s'était opposée à cette demande de rapport à laquelle les documents budgétaires répondent déjà.</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	<b>122</b>	Rapport sur l'impact financier du projet de Cité du théâtre, tant en termes d'investissement que de fonctionnement futur	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>Il devait être remis avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	<b>155</b>	Rapport sur la prise en charge par la prestation de compensation du handicap des charges induites par la vie et les soins à domicile actuellement non couvertes par la solidarité nationale	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>Il devait être remis avant le 1<sup>er</sup> avril 2017</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	<b>156</b>	Rapport sur les conséquences d'un rehaussement du plafond des conditions de ressources pour bénéficier de l'allocation aux adultes handicapés pour le budget de l'État, pour le niveau de vie ainsi que sur le critère de la dépendance des personnes en couple éligibles à cette allocation	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>Il devait être remis avant le 1<sup>er</sup> mai 2017</p>

Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	157	<p>Rapport permettant de déterminer :</p> <p>1° Les effets économiques, pour les personnes en situation de handicap, de la réforme des aides au logement opérée par l'article 140 de la loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016, en particulier la nouvelle prise en considération du patrimoine de la personne et le seuil de 30 000 € établi par cette même loi</p> <p>2° Dans quelle mesure le nouveau seuil de 30 000 € affecte le cas des personnes handicapées, le cas échéant bénéficiant de l'allocation aux adultes handicapés prévue aux articles L. 821-1 à L. 821-8 du code de la sécurité sociale</p> <p>3° L'inclusion dans l'assiette patrimoniale de 30 000 € précitée des rentes et contrats d'assurance vie éligibles au 2° du I de l'article 199 septies du code général des impôts</p>	<p><u>Rapport non déposé.</u></p> <p>Il devait être remis avant le 1<sup>er</sup> avril 2017</p>
Loi n° 2016-1917 du 30 décembre 2016 de finances initiale pour 2017	160	Rapport précisant l'utilisation par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France et par les collectivités territoriales du produit des recettes qui leur est versé par le compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers »*	<p><u>Rapport remis le 27 septembre 2017</u></p> <p>Ce rapport a fait l'objet d'un « jaune budgétaire » annexé au projet de loi de finances pour 2018</p>
Loi n° 2016-1918 du 30 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016	51	Analyse de la variation tant du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises que de sa répartition entre régions et départements	<p><u>Rapport déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2017</u></p> <p>Ce rapport devait être remis avant le 30 septembre 2017.</p>
Loi n° 2016-1918 du 30 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016	123	Examen de la situation économique et financière du groupe VALE SA, exploitant du site de stockage à sec des résidus miniers du complexe industriel de l'usine du Grand Sud en Nouvelle-Calédonie	<p><u>Rapport déposé le 1<sup>er</sup> décembre 2017</u></p> <p>Ce rapport détaille les secteurs d'activité, l'organisation et l'actionnariat du groupe Vale SA, l'évolution des résultats financiers entre 2015 et 2016 et la situation d'endettement et la notation du Groupe</p>

Concernant les lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016, un seul rapport a été remis :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi n °2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015	101	<p>Rapport à remettre au Parlement avant le 15 septembre 2016 évaluant « <i>l'impact, pour les bénéficiaires de prestations et minima sociaux, de revenus de remplacement et de revenus d'activité modestes, des conditions d'exonération et de dégrèvement applicables en matière de taxe d'habitation, de taxe foncière et de contribution à l'audiovisuel public</i> ». En outre, il est prévu que ce rapport prenne « <i>notamment en compte les effets de l'évolution des taux de taxe d'habitation pour l'application du III de l'article 1414 A du code général des impôts</i> ».</p> <p>L'objet de ce rapport était d'évaluer l'adéquation des conditions actuelles d'exonération et de dégrèvement de fiscalité directe locale avec l'objectif d'allègement de l'imposition des contribuables les plus modestes.</p>	<u>Rapport déposé le 19 janvier 2017</u>

---

## VI. CONCLUSION : BILAN DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

### *A. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE) ET DES TEXTES EUX-MÊMES*

L'existence sur le site **Légifrance** d'un **échancier de parution des textes réglementaires**, établi par le Secrétariat général du Gouvernement (SGG), permet de faciliter le contrôle de la mise en application des lois. Pour autant, cet échancier est incomplet, en raison principalement de **l'absence de comptabilisation des arrêtés** au seul profit des décrets simples ou pris en Conseil d'État. Cependant, la **régularité du suivi de la publication des textes** connaît des améliorations.

Par ailleurs, **les visas des décrets ou des arrêtés mentionnent les lois ou codes qu'ils mettent en application**, mais omettent de citer les articles, compliquant ainsi les travaux de suivi de la mise en œuvre des lois.

### *B. UNE COLLABORATION EFFICACE AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT*

Cette collaboration, qui passe notamment par la transmission par le Secrétariat général du Gouvernement d'un échancier des mesures d'application et d'un « **tableau de rapprochement** » avec la base utilisée par le Sénat, est très utile. Par ailleurs, la base « **Extraqual** », gérée par le Secrétariat général du Gouvernement, est un complément utile à Légifrance.





## **EXAMEN EN COMMISSION**

**Réunie le mardi 15 mai 2018, sous la présidence de M. Philippe Dominati, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Philippe Dominati, vice-président, sur le contrôle de l'application des lois.**



## COMMISSION DES LOIS

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION</b> .....	367
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE</b> .....	369
<b>I. L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017</b> .....	369
<b>A. RECENSEMENT DES LOIS PROMULGUÉES ET DES TEXTES EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE</b> .....	369
1. <i>Nombre et proportion de l'ensemble des lois promulguées, hors conventions internationales</i> .....	369
2. <i>Nombre et proportion des lois promulguées d'origine parlementaire</i> .....	372
3. <i>Nombre et proportion des lois promulguées après engagement de la procédure accélérée</i> .....	374
<b>B. APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ET EXAMINÉES AU FOND PAR LA COMMISSION DES LOIS</b> ....	376
1. <i>Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées</i> .....	376
a) <i>Proportion des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables</i> .....	376
b) <i>Taux global de mise en application des lois</i> .....	377
c) <i>Délais de publication des mesures d'application des lois</i> .....	377
2. <i>Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée</i> .....	378
3. <i>Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire</i> .....	380
4. <i>Bilan de l'application des dispositions législatives issues d'amendements adoptés au cours de la navette parlementaire</i> .....	381
<b>C. SUIVI DES ORDONNANCES</b> .....	382
1. <i>Bilan de la mise en œuvre des habilitations à légiférer par ordonnance prévues par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017</i> .....	382
2. <i>Bilan des ratifications d'ordonnances opérées par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017</i> .....	385
<b>D. SUIVI DES RAPPORTS AU PARLEMENT</b> .....	387
1. <i>Rapports prévus par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017</i> .....	387
2. <i>Rapports remis au cours de l'année parlementaire 2016-2017</i> .....	392
a) <i>Rapports uniques</i> .....	392
b) <i>Rapports périodiques</i> .....	394
c) <i>Rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit</i> .....	394
<b>E. SUITES LÉGISLATIVES DONNÉES AUX RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017</b> .....	395
1. <i>Suites données au rapport de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales</i> .....	396

2. Suites données au rapport sur le désendocinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe.....	396
3. Suites données au rapport sur le redressement de la justice .....	397
<b>F. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DEVENUES OBSOLÈTES.....</b>	<b>401</b>
1. Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.....	401
2. Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale .....	402
3. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit.....	402
4. Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique .....	403
5. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.....	404
 <b>DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS .....</b>	 <b>405</b>
<b>I. SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017.....</b>	<b>405</b>
1. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique .....	405
2. Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle.....	418
3. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI <sup>e</sup> siècle .....	420
4. Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional .....	437
5. Loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics.....	438
6. Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte.....	440
7. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique .....	441
8. Lois n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.....	449
9. Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires .....	452
10. Loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux .....	456
11. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.....	457
12. Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale.....	459
13. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique.....	460
14. Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain.....	463

15. Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique.....	467
16. Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété.....	473
17. Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats.....	474
18. Loi n° 2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse.....	475
19. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre.....	476
20. Loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières.....	477
21. Loi organique n° 2017-1338 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.....	479

## **II. SUIVI DE L'APPLICATION DE LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES.....**

1. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.....	485
2. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.....	487
3. Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.....	488
4. Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs.....	489
5. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.....	490
6. Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale.....	491

## **TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION.....**

493



---

## INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

Le suivi de l'application des lois constitue un volet essentiel des missions de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques dévolues au Parlement et mentionnées à l'article 24 de la Constitution.

Il consiste à vérifier régulièrement si, et dans quels délais, les lois promulguées ont reçu les mesures d'application requises et à identifier, le cas échéant, les difficultés rencontrées : à quoi bon voter des lois si elles doivent rester lettre morte en tout ou partie ?

Le Sénat y attache une attention toute particulière et a joué un rôle de précurseur en mettant en place, dès les années 1970, des procédures et des outils de suivi en temps réel de la publication des décrets et des arrêtés attendus.

L'article 22 de son Règlement confie la mise en œuvre de ce suivi aux commissions permanentes. Depuis le renouvellement sénatorial de 2014, elles s'en acquittent en lien avec la délégation du Bureau du Sénat chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, présidée par notre collègue Valérie Létard.

Le suivi de l'application des lois porte, comme chaque année, sur les lois promulguées au cours de l'année parlementaire précédente, soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017, en prenant en compte, pour l'établissement des statistiques, les mesures d'application publiées six mois après la fin de la période de référence, soit au 31 mars 2018.

24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 ont été envoyées au fond à la commission des lois, qui a par ailleurs examiné 7 projets et propositions de loi n'ayant pas abouti à la promulgation d'une loi au cours de cette période de référence.

Après un bilan d'ensemble et une analyse détaillée des mesures prises pour l'application de ces 24 lois ainsi que de lois antérieures, le présent rapport comporte le compte rendu de la réunion de la commission des lois consacrée à cet examen, qui s'est tenue le mercredi 16 mai 2018.





---

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

### I. L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

#### A. RECENSEMENT DES LOIS PROMULGUÉES ET DES TEXTES EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE

##### 1. Nombre et proportion de l'ensemble des lois promulguées, hors conventions internationales

Au cours de la période de référence, soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017, 24 lois examinées au fond par la commission des lois ont été promulguées.

##### Liste des 24 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 et examinées au fond par la commission des lois

1. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique
2. Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle
3. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle
4. Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional
5. Loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics
6. Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte
7. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique
8. Loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
9. Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires
10. Loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux

11. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes
12. Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes
13. Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale
14. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique
15. Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain
16. Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique
17. Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété
18. Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats
19. Loi n° 2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse
20. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre
21. Loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence
22. Loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières
23. Loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique
24. Loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 correspond à la **moyenne haute constatée ces dernières années**, qui s'établit à 22 lois par année parlementaire depuis 2007-2008.

**Nombre de lois promulguées par année parlementaire  
et examinées au fond par la commission des lois**

	2016 - 2017	2015 - 2016	2014 - 2015	2013 - 2014	2012 - 2013	2011 - 2012 <sup>(1)</sup>	2010 - 2011 <sup>(2)</sup>	2009 - 2010	2008 - 2009	2007 - 2008
Nombre de lois	24	30	18	27	14	24	23	23	15	22

<sup>(1)</sup> entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012

<sup>(2)</sup> entre le 1<sup>er</sup> octobre 2010 et le 13 juillet 2011

**Exception faite des lois de ratification de conventions, traités et accords internationaux, la commission des lois a examiné au fond 52 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017<sup>1</sup>**, niveau le plus élevé de l'ensemble des commissions permanentes et proportion équivalente aux deux années parlementaires précédentes (42 % en 2014-2015 et 55 % en 2015-2016).

**Outre les 24 lois examinées et promulguées, qui seules sont prises en compte statistiquement dans le cadre de ce rapport, la commission des lois a examiné au fond, au cours de l'année parlementaire 2016-2017 :**

**- 2 projets de loi qui ont donné lieu à des lois promulguées après le 30 septembre 2017 ;**

**- 5 propositions de loi, dont 2 sont en instance à l'Assemblée nationale, 1 ne lui a pas été retransmise après les élections législatives de 2017 car son objet a été satisfait par un autre texte et 2 sont en attente d'inscription à l'ordre du jour du Sénat.**

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, **31 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2016-2017**, contre 55 en 2015-2016, 34 en 2014-2015, 44 en 2013-2014, 41 en 2012-2013 et 33 entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

Les tableaux suivants récapitulent la liste des projets et propositions de loi examinés au fond par la commission des lois mais qui n'ont pas fait l'objet d'une promulgation au cours de l'année parlementaire 2016-2017.

<sup>1</sup> Soit 24 lois sur les 46 promulguées au cours de la période.

**2 textes examinés par la commission des lois  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017  
et ayant donné lieu à des lois promulguées ultérieurement**

- Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme (*émanant d'un projet de loi*)
- Loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense (*émanant d'un projet de loi*)

**3 textes examinés par la commission des lois  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017  
dont 2 propositions de loi en instance d'examen à l'Assemblée nationale  
et 1 qui ne lui a pas été retransmise après les élections législatives de 2017**

- Proposition de loi pour le maintien des compétences "eau" et "assainissement" dans les compétences optionnelles des communautés de communes (*en instance d'examen à l'Assemblée nationale mais dont l'objet a été repris par une proposition de loi déposée par des députés*)
- Proposition de loi tendant à faciliter la mise en place et le fonctionnement des intercommunalités (*en instance d'examen à l'Assemblée nationale*)
- Proposition de loi relative à la composition de la cour d'assises de l'article 698-6 du code de procédure pénale (*non retransmise à l'Assemblée nationale après les élections législatives de 2017 car son contenu a été intégré dans la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique*)

**2 textes examinés en commission entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016  
et le 30 septembre 2017 et n'ayant pas été inscrits à l'ordre du jour du Sénat  
ou ayant fait l'objet d'un renvoi en commission**

- Proposition de loi visant à assurer la sincérité et la fiabilité des comptes des collectivités territoriales (*adoption par le Sénat d'une motion de renvoi en commission le 22 février 2017*)
- Proposition de loi permettant un exercice territorialisé de compétences au sein des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre de cinquante communes au moins (*examen en commission le 15 février 2017*)

**2. Nombre et proportion des lois promulguées d'origine  
parlementaire**

Sur les 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois, 12 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de 50 %.

Il s'agit de la **proportion la plus élevée** depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, **après celle de 2015-2016 où ce niveau avait exceptionnellement atteint 60 %** : jusqu'au 30 septembre 2015, le nombre des lois d'origine parlementaire envoyées au fond à la commission des lois était resté inférieur à 10 et elles avaient représenté environ le tiers des lois promulguées au cours de la période de référence.

En outre, sur ces 12 lois d'origine parlementaire, **5 sont issues de propositions de loi sénatoriales**, soit 42 % du total en 2016-2017.

**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 des lois d'origine parlementaire	Part des lois d'origine parlementaire
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	50 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	60 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	38,9 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	33,3 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	42,8 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	7	30,4 %
1 <sup>er</sup> octobre 2009 au 30 septembre 2010	6	34,8 %

Liste des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre	Assemblée nationale
Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats	Sénat
Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété	Assemblée nationale
Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale	Assemblée nationale
Loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes	Sénat
Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes	Sénat

Liste des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux	Assemblée nationale
Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires	Assemblée nationale
Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte	Assemblée nationale
Loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics	Sénat
Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional	Assemblée nationale
Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle	Sénat

### 3. Nombre et proportion des lois promulguées après engagement de la procédure accélérée

L'engagement de la procédure accélérée (article 45, alinéa 2, de la Constitution), qui s'est substitué depuis le 1<sup>er</sup> mars 2009 à la déclaration d'urgence, a un double effet :

- le Gouvernement peut convoquer une commission mixte paritaire après une seule lecture devant chaque assemblée, comme c'était le cas avec la déclaration d'urgence ;

- les délais d'examen en première lecture prescrits par l'article 42, alinéa 3, de la Constitution (six semaines entre le dépôt d'un projet ou d'une proposition de loi devant la première assemblée saisie et le début de sa discussion en séance publique, quatre semaines entre la transmission du texte à la seconde assemblée saisie et sa discussion en séance) ne s'imposent plus.

Sur les 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois, **18** ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit une proportion de **75 %** : la **totalité des 12 projets de loi** et la moitié (6 sur 12) des propositions de loi, dont **71 % des lois issues d'initiative de députés** (5 sur 7) et **20 % des lois issues d'initiatives sénatoriales** (1 sur 5).

Ces données sont proches de celles constatées en 2015-2016, lorsque 100 % des projets de loi (12 sur 12) et 67 % des propositions de loi (12 sur 18), soit 80 % de l'ensemble des textes promulgués et envoyés au fond à la commission des lois, avaient fait l'objet de cette procédure.

Elles sont également semblables à celles constatées en 2014-2015, au cours de laquelle 91 % des projets de loi (10 sur 11) et 57 % des propositions de loi (6 sur 9), soit 78 % de l'ensemble des textes promulgués et envoyés au fond à la commission des lois, avaient fait l'objet de la procédure accélérée.

Cette proportion était tombée à 50 % en 2012-2013, tant pour les projets (5 sur 10) que pour les propositions de loi (2 sur 4), et à 59 % en 2013-2014 (16 sur 27), ce recul statistique étant, pour partie, lié au nombre plus important, en valeur absolue, de propositions de loi ayant abouti.

**Au cours des trois dernières années parlementaires, les trois quarts des textes promulgués au moins ont fait l'objet de la procédure accélérée.**

Le tableau suivant récapitule la propension des gouvernements successifs 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 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

## **B. APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ET EXAMINÉES AU FOND PAR LA COMMISSION DES LOIS**

### **1. Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées**

*a) Proportion des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables*

**Sur les 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et examinées au fond par la commission des lois, 11 étaient d'application directe, 5 sont devenues applicables au cours de la période de référence, 7 l'étaient partiellement au 31 mars 2018 et 1 n'avait encore reçu aucune mesure d'application, pour les raisons exposées ci-après.**

**Au 31 mars 2018, 16 lois sur les 24 promulguées étaient donc entièrement applicables - c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % - et 8 appelaient encore des mesures d'application.**

**Le taux de lois promulguées qui ne sont pas encore pleinement applicables, à l'issue de la période de référence des mesures réglementaires, varie entre un tiers et 40 %, selon les années, avec un point haut de 57,1 % pour les lois promulguées entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012 et deux points bas de 7,1 % pour les lois promulguées en 2012-2013 et 22,2 % pour les lois promulguées en 2013-2014.**

Le tableau suivant récapitule la part des lois qui appelaient encore des mesures d'application, parmi les lois promulguées au cours de la période de référence.

<b>Période de référence des lois promulguées</b>	<b>Part des lois appelant encore des mesures d'application à l'issue de la période de référence prise en compte</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % <b>(6 lois sur 27)</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 % <b>(1 loi sur 14)</b>
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 % <b>(12 lois sur 21)</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % <b>(9 lois sur 23)</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % <b>(8 lois sur 23)</b>



*b) Taux global de mise en application des lois*

Au 31 mars 2018, **82 des 289 mesures d'application** prévues par les 24 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 et envoyées au fond à la commission des lois n'avaient pas été prises<sup>1</sup>.

Le taux de mise en application des lois sur la période de référence, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'établit donc à **72 %**, identique à celui de l'an passé s'agissant des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois et sensiblement comparable au taux constaté pour l'ensemble des lois promulguées en 2016-2017 (71 %).

Le tableau suivant recense ces taux d'application pour les lois promulguées au cours des dernières périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois.

Période de référence des lois promulguées	Taux de mise en application au 31 mars de l'année suivante
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

Comme chaque année, un tel taux doit être fortement nuancé : d'une part, il ne traduit pas l'aspect qualitatif des mesures prises ; d'autre part, *a contrario*, des mesures d'application « secondaires » peuvent ne pas avoir été prises et diminuer le taux de mise en application d'une loi alors même que celle-ci est applicable pour l'essentiel.

*c) Délais de publication des mesures d'application des lois*

Si la plupart des mesures d'application des lois sont prises, et c'est bien le moindre, les **délais** dans lesquels elles sont publiées sont **parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes**.

<sup>1</sup> Un total de 207 mesures a donc été pris pour calculer le taux d'application (intégrant 4 mesures d'application antérieures à la promulgation des lois concernées).

Presque **un tiers** des mesures prises pour l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois l'ont été **plus de six mois après la promulgation de la loi**.

Certes ce taux était pire l'an passé, puisque les deux tiers des mesures prises pour l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016 et envoyées au fond à la commission des lois l'avaient été plus de six mois après la promulgation de la loi.

Il n'en reste pas moins élevé et témoigne de l'inanité de vouloir à tout prix accélérer la navette parlementaire, au détriment du droit d'amendement et de la qualité de la loi, si le Gouvernement n'est pas en mesure de prendre dans des délais raisonnables les textes réglementaires nécessaires.

Le tableau ci-après retrace les délais de publication des mesures réglementaires d'application, hors rapports, prévues par les lois promulguées au cours des périodes de référence et envoyées au fond à la commission des lois.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	138	68 %
De plus de six mois à un an	50	24,6 %
De plus d'un an à 2 ans	15	7,4 %
Total	203	100 %

La volatilité de ces taux s'explique pour partie par les fortes variations du nombre de mesures attendues : celui-ci peut varier de 1 à 8 en fonction des années, le pourcentage de mise en application en résultant n'étant donc pas toujours significatif.

## 2. Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée

Si le **taux** de mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée s'est considérablement amélioré ces trois dernières années, il demeure surprenant que les mesures réglementaires prévues par ces textes ne soient pas toutes prises rapidement après leur promulgation.

Cette année, ce taux est sensiblement identique au taux de mise en application de l'ensemble des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois (73 % contre 72 %) mais, dès lors que la plupart des textes fait l'objet de la procédure accélérée, le rapprochement entre les deux taux d'application est inévitable.

Taux de mise en application, pour la commission des lois, des dispositions législatives examinées après engagement de la procédure accélérée

	Lois	Total pour l'ensemble des commissions
Nombre de dispositions prévoyant un texte réglementaire dont :	281	396
Mises en application	204	278
À mettre en application	77	118
<b>Taux de mise en application</b>	<b>73 %</b>	<b>70 %</b>

Pour les mêmes raisons, les délais de mise en application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée sont sensiblement équivalents à ceux de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois. La proportion de mesures prises dans un délai inférieur ou égal à six mois est ainsi légèrement plus élevée (68,8 % contre 68 %).

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois adoptées après engagement de la procédure accélérée et promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	137	68,8 %
De plus de six mois à un an	49	24,6 %
De plus d'un an à 2 ans	13	6,6 %
Total	199	100 %

### 3. Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire

Sur les **12 lois** d'origine parlementaire **promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois**, **7 sont d'application directe**, **3 sont devenues entièrement applicables** à l'issue de la période de référence, **1 est partiellement mise en application** et **1 n'est pas applicable**.

La seule loi « inapplicable » est la loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics. Il s'agit toutefois d'un biais statistique car ce texte, issu d'une proposition de loi sénatoriale, ne prévoit expressément qu'une seule mesure réglementaire d'application, un décret en Conseil d'État, pour permettre aux conseils municipaux de Polynésie française de tenir leurs réunions par téléconférence. Ce décret n'ayant pas été pris, la loi est entièrement inapplicable d'un point de vue statistique, alors même que la plupart de ses dispositions sont d'application directe.

Le tableau ci-après présente les **délais** de mise en application des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois. Il en ressort que 80 % des mesures prévues ont été prises dans un délai inférieur ou égal à six mois, cette proportion élevée devant être relativisée car elle porte sur un faible nombre de mesures.

Délais de parution des mesures de mise en application prévues concernant les lois d'origine parlementaire promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017 (à l'exclusion des rapports)

Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :	Total	Pourcentage
Inférieur ou égal à six mois	12	80 %
De plus de six mois à un an	1	6,6 %
De plus d'un an à 2 ans	2	13,4 %
Total	15	100 %

#### 4. Bilan de l'application des dispositions législatives issues d'amendements adoptés au cours de la navette parlementaire

Le tableau ci-après, qui ne distingue malheureusement pas l'origine du texte initial (projet de loi, proposition de loi de l'Assemblée nationale et proposition de loi sénatoriale), permet de suivre le taux de mise en application des dispositions législatives introduites par voie d'amendement au cours de la navette parlementaire, en fonction de leur origine (Gouvernement, Assemblée nationale, Sénat).

S'agissant des 24 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois, les dispositions législatives introduites par voie d'amendement ont connu un taux de mise en application de 61 % lorsqu'elles émanaient du Gouvernement, de 69 % lorsqu'elles émanaient du Sénat et de 83 % lorsqu'elles émanaient de l'Assemblée nationale.

Le Gouvernement n'est pas donc pas particulièrement enclin à prendre plus vite les mesures réglementaires d'application de dispositions dont il avait lui-même pris l'initiative par voie d'amendement.

#### Origine des mesures réglementaires de mise en application prévues par les lois promulguées au cours de la période de référence examinées au fond par la commission des lois (à l'exclusion des rapports)

	Texte initial	Amendement du Gouvernement	Amendement d'origine sénatoriale	Amendement de l'Assemblée nationale	Introduction en commission mixte paritaire ou origine non renseignée	Total
Mesures prises	79	33	29	58	8	207
Mesures restant à prendre	32	21	13	12	4	82
Total	111	54	42	70	12	289
% du total général	38 %	19 %	15 %	24 %	4 %	100 %
Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine	71 %	61 %	69 %	83 %	67 %	72 %

### *C. SUIVI DES ORDONNANCES*

#### **1. Bilan de la mise en œuvre des habilitations à légiférer par ordonnance prévues par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017**

Sur les **24 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2016-2017, **6 comportaient des habilitations données au Gouvernement pour légiférer par voie d'ordonnance** en application de l'article 38 de la Constitution.

Sur les **45 habilitations** prévues par ces 6 lois, **28 ont été utilisées** et **4 sont devenues caduques au 31 mars 2018**, les **13 autres étant susceptibles d'être utilisées après cette date** du fait de délais d'habilitation postérieurs.

Sur les **3 habilitations** prévues par la **loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016** pour une **République numérique**, **2 ont été utilisées** et **1 est devenue caduque** faute d'utilisation dans le délai imparti :

- l'ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques a été prise en application du II de l'article 86 ;

- l'ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier a été prise en application de l'article 104 ;

- en revanche, l'ordonnance prévue par l'article 103 pour favoriser la dématérialisation par le développement, dans certains secteurs, de l'envoi de documents par voie électronique, de l'usage de la signature électronique et de la lettre recommandée électronique n'a pas été prise dans le délai imparti, fixé au 7 octobre 2017, le Gouvernement ayant estimé pouvoir atteindre les objectifs recherchés par la voie de mesures réglementaires.

Sur les **8 habilitations** prévues par la **loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016** de **modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle**, **2 ont été utilisées au 31 mars 2018**, les **6 autres pouvant encore l'être après cette date** du fait de **délais d'habilitation postérieurs** :

- l'ordonnance n° 2018-207 du 28 mars 2018 relative à la réduction du délai probatoire pour les titulaires d'un premier permis de conduire qui ont suivi une formation complémentaire a été prise en application du 7° du I de l'article 109 ;

- l'ordonnance n° 2017-1519 du 2 novembre 2017 portant adaptation du droit français au règlement (UE) n° 2015/848 du Parlement européen et du Conseil du 20 mai 2015 relatif aux procédures d'insolvabilité a été prise en application du I de l'article 110.

---

Sur les **25 habilitations** prévues par la **loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016** relative à la **transparence**, à la **lutte contre la corruption** et à la **modernisation de la vie économique**, **20** ont été **utilisées au 31 mars 2018**, **2** sont devenues **caduques** faute d'utilisation dans le délai imparti, tandis que **3** pouvaient encore être utilisées après le 31 mars 2018 du fait de **délais d'habilitation postérieurs** :

- l'ordonnance n° 2017-562 du 19 avril 2017 relative à la propriété des personnes publiques a été prise en application de l'article 34 ;

- l'ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017 relative aux marchés d'instruments financiers et à la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement a été prise en application du IV de l'article 46 ;

- l'ordonnance n° 2017-734 du 4 mai 2017 portant modification des dispositions relatives aux organismes mutualistes a été prise en application du I de l'article 48 ;

- l'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base a été prise en application du I de l'article 67 ;

- l'ordonnance n° 2017-1090 du 1<sup>er</sup> juin 2017 relative aux offres de prêt immobilier conditionnées à la domiciliation des salaires ou revenus assimilés de l'emprunteur sur un compte de paiement a été prise en application du II de l'article 67 ;

- l'ordonnance n° 2017-1252 du 9 août 2017 portant transposition de la directive 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur a été prise en application de l'article 70 ;

- l'ordonnance n° 2017-484 du 6 avril 2017 relative à la création d'organismes dédiés à l'exercice de l'activité de retraite professionnelle supplémentaire et à l'adaptation des régimes de retraite supplémentaire en unités de rente a été prise en application de l'article 114 ;

- l'ordonnance n° 2017-970 du 10 mai 2017 tendant à favoriser le développement des émissions obligataires a été prise en application du 1° du I de l'article 117 ;

- l'ordonnance n° 2017-748 du 4 mai 2017 relative à l'agent des sûretés a été prise en application du 2° du I de l'article 117 ;

- l'ordonnance n° 2017-1432 du 4 octobre 2017 portant modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs et du financement par la dette a été prise en application des 3°, 4° et 5° du I de l'article 117 ;

- l'ordonnance n° 2017-1674 du 8 décembre 2017 relative à l'utilisation d'un dispositif d'enregistrement électronique partagé pour la représentation et la transmission de titres financiers a été prise en application de l'article 120 ;

- l'ordonnance n° 2017-1107 du 22 juin 2017 relative aux marchés d'instruments financiers et à la séparation du régime juridique des sociétés de gestion de portefeuille de celui des entreprises d'investissement a été prise en application de l'article 122 ;

- l'ordonnance n° 2017-1162 du 12 juillet 2017 portant diverses mesures de simplification et de clarification des obligations d'information à la charge des sociétés a été prise en application des 1° et 4° de l'article 136 ;

- l'ordonnance n° 2017-1142 du 7 juillet 2017 portant simplification des obligations de dépôt des documents sociaux pour les sociétés établissant un document de référence a été prise en application du 2° de l'article 136 ;

- l'ordonnance n° 2017-747 du 4 mai 2017 portant diverses mesures facilitant la prise de décision et la participation des actionnaires au sein des sociétés a été prise en application de l'article 141 ;

- l'ordonnance n° 2017-303 du 9 mars 2017 relative aux actions en dommages et intérêts du fait des pratiques anticoncurrentielles a été prise en application de l'article 148 ;

- l'ordonnance n° 2017-1609 du 27 novembre 2017 relative à la prise en charge des dommages en cas de retrait d'agrément d'une entreprise d'assurance a été prise en application de l'article 149 ;

- en revanche, l'ordonnance prévue par le V de l'article 47 pour réformer l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution n'a pas été prise dans le délai imparti, fixé au 9 décembre 2017 ;

- de même, l'ordonnance prévue par le 3° de l'article 136 et relative au dépôt dématérialisé des comptes annuels des sociétés n'a pas été prise dans le délai imparti, lui aussi fixé au 9 décembre 2017.

Sur les **4 habilitations** prévues par la **loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation** relative à l'**égalité réelle outre-mer** et portant autres dispositions en matière sociale et économique, **1** est devenue **caduque** faute d'utilisation dans le délai imparti, les **3** autres pouvant encore être utilisées après le 31 mars 2018 du fait de **délais d'habilitation postérieurs** :

- l'ordonnance prévue par l'article 118 pour prendre toute mesure relevant du domaine de la loi afin de mettre en place, à Mayotte, un régime fiscal transitoire jusqu'en 2025 à même de faciliter les démarches de régularisation foncière n'a pas été prise dans le délai imparti, fixé au 28 novembre 2017, mais ce régime fiscal dérogatoire a été mis en place par l'article 64 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.



---

Sur les **4 habilitations** prévues par la **loi n° 2017-257 du 28 février 2017** relative au **statut de Paris** et à **l'aménagement métropolitain**, toutes ont été **utilisées** au 31 mars 2018 :

- l'ordonnance n° 2018-74 du 8 février 2018 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la Ville de Paris a été prise en application des 1° et 2° de l'article 8 ;

- l'ordonnance n° 2018-75 du 8 février 2018 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la Ville de Paris a été prise en application du 3° de l'article 8 ;

- l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense a été prise en application du I de l'article 55.

Enfin, l'article 30 de la **loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017** pour la **confiance** dans la **vie politique** a prévu **1 habilitation**, pour la création d'une « banque de la démocratie ». Cette habilitation n'a **pas été utilisée** au 31 mars 2018. L'ordonnance ne devrait probablement pas être publiée dans le délai d'habilitation prévu par la loi, soit avant le 15 juin 2018, en raison des difficultés, relevées par le Sénat lors des débats parlementaires, que pose sa rédaction au regard de la neutralité que l'État doit respecter en matière de compétition électorale.

## **2. Bilan des ratifications d'ordonnances opérées par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017**

Sur les **24 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2016-2017, **5 ont prévu la ratification de 22 ordonnances.**

La **loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016** de **modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle** a ainsi ratifié **8 ordonnances** :

- l'ordonnance n° 2011-1540 du 16 novembre 2011 portant transposition de la directive 2008/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 21 mai 2008 sur certains aspects de la médiation en matière civile et commerciale a été ratifiée par l'article 5 ;

- l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives a été ratifiée par l'article 99 ;

- l'ordonnance n° 2014-1088 du 26 septembre 2014 complétant l'ordonnance n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives a été ratifiée par l'article 99 ;

- l'ordonnance n° 2015-1287 du 15 octobre 2015 portant fusion de la Commission nationale d'inscription et de discipline des administrateurs judiciaires et de la Commission nationale d'inscription et de discipline des mandataires judiciaires a été ratifiée par l'article 99 ;

- l'ordonnance n° 2016-727 du 2 juin 2016 relative à la désignation en justice, à titre habituel, des huissiers de justice et des commissaires-priseurs judiciaires en qualité de liquidateur ou d'assistant du juge commis dans certaines procédures prévues au titre IV du livre VI du code de commerce a été ratifiée par l'article 99 ;

- l'ordonnance n° 2016-57 du 29 janvier 2016 modifiant l'article L. 742-1 du code de commerce relatif aux conditions d'accès à la profession de greffier de tribunal de commerce a été ratifiée par l'article 101 ;

- l'ordonnance n° 2016-56 du 29 janvier 2016 relative au gage des stocks a été ratifiée par l'article 107 ;

- l'ordonnance n° 2015-1288 du 15 octobre 2015 portant simplification et modernisation du droit de la famille a été ratifiée par l'article 111.

La **loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016** relative à la **transparence**, à la **lutte contre la corruption** et à la **modernisation de la vie économique** a ratifié **4 ordonnances** :

- l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics a été ratifiée par l'article 39 ;

- l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession a été ratifiée par l'article 40 ;

- l'ordonnance n° 2016-315 du 17 mars 2016 relative au commissariat aux comptes a été ratifiée par l'article 140 ;

- l'ordonnance n° 2015-1024 du 20 août 2015 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière financière a été ratifiée par l'article 150.

La **loi n° 2017-256 du 28 février 2017** de programmation relative à l'**égalité réelle outre-mer** et portant autres dispositions en matière sociale et économique a ratifié **6 ordonnances** :

- l'ordonnance n° 2016-1580 du 24 novembre 2016 relative à la protection du salaire à Mayotte, au titre des privilèges et de l'assurance a été ratifiée par l'article 17 ;

- l'ordonnance n° 2016-415 du 7 avril 2016 relative à l'économie sociale et solidaire dans le Département de Mayotte a été ratifiée par l'article 30 ;

- l'ordonnance n° 2015-896 du 23 juillet 2015 portant réforme du régime d'assurance vieillesse applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon a été ratifiée par l'article 32 ;

- l'ordonnance n° 2015-897 du 23 juillet 2015 relative au régime d'assurance vieillesse applicable à Mayotte a été ratifiée par l'article 32 ;

- l'ordonnance n° 2016-160 du 18 février 2016 portant adaptation de la prime d'activité au Département de Mayotte a été ratifiée par l'article 33 ;

- l'ordonnance n° 2016-391 du 31 mars 2016 recodifiant les dispositions relatives à l'outre-mer du code rural et de la pêche maritime a été ratifiée par l'article 102.

La **loi n° 2017-289 du 7 mars 2017** ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de **Corse**, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse a ratifié **les 3 ordonnances** mentionnées dans son intitulé (articles 1<sup>er</sup>, 2 et 3).

Enfin, la **loi n° 2017-1241 du 8 août 2017** ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du **code des juridictions financières** a ratifié **1 ordonnance**, celle mentionnée dans son intitulé (article 1<sup>er</sup>).

#### *D. SUIVI DES RAPPORTS AU PARLEMENT*

##### **1. Rapports prévus par les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017**

Sur les **24 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2016-2017, **3 ont prévu la remise de 27 rapports du Gouvernement au Parlement.**

**Aucun de ces rapports n'a jusqu'à présent été remis dans le délai imparti, s'agissant des 17 rapports pour lesquels ce délai a expiré.**

La **loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016** pour une **République numérique** a ainsi prévu la remise de **3 rapports** :

- un rapport sur la possibilité de créer un Commissariat à la souveraineté numérique rattaché aux services du Premier ministre, devant être remis avant le 7 janvier 2018 (article 29). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti** ;

- un rapport sur les effets de l'article L. 533-4 du code de la recherche sur le marché de l'édition scientifique et sur la circulation des idées et des données scientifiques françaises, devant être remis avant le 7 octobre 2019 (article 33) ;

- un rapport sur les modifications à la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés rendues nécessaires par l'entrée en vigueur du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/ CE, devant être remis avant le 30 juin 2017 (article 65). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti**.

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la **transparence**, à la **lutte contre la corruption** et à la **modernisation de la vie économique** a prévu la remise de **5 rapports, dont aucun n'a été remis dans le délai imparti** :

- un rapport sur les enjeux liés à la monnaie fiduciaire à l'heure de la dématérialisation des moyens de paiement, devant être remis avant le 9 juin 2017 (article 63) ;

- un rapport sur les pistes de renforcement des missions de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires ainsi que sur l'opportunité de favoriser fiscalement et réglementairement la mise en place, en matière agroalimentaire, de contrats tripartites et pluriannuels entre les agriculteurs, les transformateurs et les distributeurs, l'agriculture de groupe, le financement participatif dans le foncier agricole, le développement de pratiques commerciales éthiques et équitables, devant être remis avant le 9 décembre 2017 (article 96) ;

- un rapport sur l'évaluation de l'article L. 441-8 du code de commerce, devant être remis avant le 9 décembre 2017 (article 108) ;

- un rapport sur l'adéquation à ses missions des moyens alloués à la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, devant être remis avant le 9 décembre 2017 (article 123) ;

- un rapport établissant le bilan de la mise en œuvre de la convention-cadre pluriannuelle conclue entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement et formulant des propositions permettant d'améliorer la coopération entre la Caisse des dépôts et consignations et l'Agence française de développement, devant être remis avant le 1<sup>er</sup> janvier 2017 (article 153).

Elle a en outre prévu **2 autres rapports** :

- un rapport annuel de l'Observatoire de la formation des prix et des marges des produits alimentaires (article 98) ;

- un rapport de l'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution présentant, pour les années 2016 et 2017, un bilan décrivant les actions menées pour contrôler le respect par les entreprises d'assurance, les institutions de prévoyance et les mutuelles et unions du code de la mutualité de l'obligation d'information mentionnée aux articles L. 132-9-4 du code des

---

assurances et L. 223-10-4 du code de la mutualité, devant être remis avant le 1<sup>er</sup> juin 2018 (article 115).

La loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux **sapeurs-pompiers professionnels** et aux **sapeurs-pompiers volontaires** a prévu la remise d'**1 rapport** sur le coût de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, le coût d'une revalorisation de 10 % des rentes existantes ainsi que les conditions de l'inscription dans le compte personnel d'activité ouvert aux sapeurs-pompiers volontaires de la prestation de fidélisation et de reconnaissance, devant être remis avant le 27 mars 2017 (article 1<sup>er</sup>). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti**.

La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de **programmation** relative à **l'égalité réelle outre-mer** et portant autres dispositions en matière sociale et économique a prévu la remise de **10 rapports** :

- un rapport présentant la situation des populations d'outre-mer par rapport à celles de l'hexagone ainsi que les moyens nécessaires pour leur garantir l'effectivité des mêmes droits dans les domaines de l'accès à l'énergie et à l'eau potable, de l'accès au commerce électronique et de l'attractivité fiscale, devant être remis avant le 28 février 2018 (article 4). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti** ;

- un rapport présentant la situation des populations d'outre-mer par rapport à celles de l'hexagone ainsi que les moyens nécessaires pour leur garantir l'effectivité des mêmes droits dans les domaines des transports et des déplacements, devant être remis avant le 28 février 2018 (article 5). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti** ;

- un rapport présentant la situation des populations d'outre-mer par rapport à celles de l'hexagone ainsi que les moyens nécessaires pour leur garantir l'effectivité des mêmes droits dans le domaine social et de la santé, notamment en ce qui concerne la lutte contre les addictions et particulièrement l'alcoolisme, devant être remis avant le 28 février 2018 (article 6). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti** ;

- un rapport étudiant le lien entre le prix des boissons alcooliques et la consommation d'alcool, et évaluant l'impact d'une éventuelle majoration des droits d'accises sur les boissons alcooliques en matière de lutte contre l'alcoolisme, devant être remis avant le 28 août 2017 (article 41). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti** ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation relative à la durée minimale du contrat de professionnalisation menée pour une durée de trois ans en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon, devant être remis au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation (article 60) ;

- un rapport sur les conditions d'un alignement possible du bouquet de chaînes de la télévision numérique terrestre dans les outre-mer sur le bouquet existant dans l'hexagone, devant être remis avant le 28 août 2018 (article 79) ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation relative à la mise en place, dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution qui en font la demande et pour une durée maximale de cinq ans, d'un observatoire des inégalités entre les femmes et les hommes, chargé notamment d'étudier les violences faites aux femmes, de proposer aux femmes victimes de violences une prise en charge globale et de conclure des partenariats avec l'ensemble des acteurs intervenant dans la lutte contre les violences faites aux femmes, devant être remis au plus tard six mois avant le terme de l'expérimentation (article 119) ;

- un rapport dressant un bilan exhaustif des zones franches urbaines, zones de revitalisation urbaine, zones franches d'activité et zones de revitalisation rurale en vigueur dans les territoires d'outre-mer, et présentant les conditions de mise en œuvre d'une zone franche globale à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour une durée de dix ans renouvelable, devant être remis avant le 28 février 2018 (article 124). Ce rapport n'a **pas** été **remis dans le délai imparti** ;

- un rapport présentant les différents scénarios permettant une augmentation des retombées financières, pour les collectivités territoriales de Guyane, de l'activité spatiale en Guyane, tout en préservant la compétitivité du site de Kourou, devant être remis avant le 28 août 2017 (article 145). Ce rapport n'a pas été remis dans le délai imparti, puisqu'il l'a été le 5 février 2018<sup>1</sup> ;

- un rapport sur les bases et les périmètres de calcul des taux de pauvreté des populations des outre-mer et des populations hexagonales afin d'harmoniser les méthodes de calcul appliquées entre les différents territoires, ainsi que sur les modalités d'intégration du produit intérieur brut des collectivités d'outre-mer et de la Nouvelle-Calédonie dans le calcul du produit intérieur brut français, devant être remis avant le 28 août 2017 (article 148). Ce rapport n'a **pas** été **remis dans le délai imparti**, puisqu'il l'a été le 1<sup>er</sup> décembre 2017<sup>2</sup>.

La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au **statut de Paris** et à **l'aménagement métropolitain** a prévu la remise de **5 rapports** :

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation, menée pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, relative aux demandes d'autorisation d'ouverture à Paris de locaux où sont pratiqués certains jeux de cercle (baccara, mah-jong...) ou dits « de contrepartie » (*stud poker*, le

---

<sup>1</sup> Rapport n° 45 (2017-2018)-RU [n° 632].

<sup>2</sup> Rapport n° 15 (2017-2018)-RU [n° 611].

---

*punto banco...*) dénommés « clubs de jeux », devant être remis au plus tard huit mois avant la fin de l'expérimentation (article 34) ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation menée pour une durée de trois ans pour permettre à la société d'aménagement foncier et d'établissement rural d'Ile-de-France de préempter, en cas d'aliénation à titre onéreux des parcelles en nature réelle de bois ou classées en nature de bois et forêt au cadastre, devant être remis à l'issue de l'expérimentation (article 46) ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation, menée à Paris pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018, relative aux seuils de surface de vente à partir desquels certains projets d'exploitation commerciale sont soumis à une autorisation, devant être remis au plus tard huit mois avant la fin de l'expérimentation (article 59) ;

- un rapport relatif à l'opportunité de fusionner le conseil départemental des Bouches-du-Rhône avec la métropole d'Aix-Marseille-Provence, devant être remis avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017 (article 79). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti** ;

- un rapport sur l'opportunité de créer un établissement public de l'État ayant pour mission la conception et l'élaboration du schéma d'ensemble et des projets d'infrastructures composant le réseau de transport public de la métropole d'Aix-Marseille-Provence et chargé d'en assurer la réalisation, devant être remis avant le 1<sup>er</sup> septembre 2017 (article 80). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti**.

La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la **sécurité publique** a prévu la remise de **3 rapports** :

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation, menée pour une durée de trois ans à compter de la promulgation de la loi, permettant aux juges des enfants d'ordonner, en complément d'une mesure de placement à l'aide sociale à l'enfance, une mesure d'assistance éducative en milieu ouvert exécutée par les services de la protection judiciaire de la jeunesse, devant être remis au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation (article 31) ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation, menée jusqu'au 31 décembre 2018, relative à la création d'un volontariat militaire d'insertion, devant être remis au plus tard à la fin du seizième mois suivant le début de l'expérimentation (article 36) ;

- un rapport d'évaluation de l'expérimentation, menée jusqu'au 3 juin 2018 et relative à l'enregistrement audiovisuel de leurs interventions par les agents de police municipale, au moyen de caméras individuelles, devant être remis au plus tard un mois avant le terme de l'expérimentation (article 37). Ce rapport n'a **pas été remis dans le délai imparti**.

Par ailleurs, la **loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017** portant statut général des **autorités administratives indépendantes** et des **autorités publiques indépendantes** a prévu que le Gouvernement présente, en **annexe générale au projet de loi de finances de l'année**, un rapport sur la gestion des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes (article 23).

La **loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017** pour la **confiance** dans la **vie politique** a quant à elle prévu un rapport annuel au Parlement du médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques (article 28).

## **2. Rapports remis au cours de l'année parlementaire 2016-2017**

### *a) Rapports uniques*

**17 rapports** ont été remis par le Gouvernement au Parlement au cours de l'année parlementaire 2016-2017 :

- un rapport (RU n° 527) relatif à l'ajustement du partage des ressources entre les régions et les départements rendu nécessaire par les transferts de compétences entre collectivités territoriales opérés par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République ;

- un rapport (RU n° 529) sur la mise en œuvre de la loi n° 2014-896 du 15 août 2014 relative à l'individualisation des peines et renforçant l'efficacité des sanctions pénales ;

- un rapport (RU n° 538) relatif aux tableaux de programmation des mesures d'application de la loi organique n° 2016-1046 du 1<sup>er</sup> août 2016 rénovant les modalités d'inscription sur les listes électorales des ressortissants d'un État membre de l'Union européenne autre que la France ;

- un rapport (RU n° 540) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ;

- un rapport (RU n° 544) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ;

- un rapport (RU n° 550) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ;

- un rapport (RU n° 556) sur les modalités d'élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct, prévu par l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (dite loi « MAPTAM »).



---

Ce rapport a été remis au mois de janvier 2017, alors qu'il aurait dû l'être avant le 30 juin 2015 ;

- un rapport (RU n° 559) relatif aux tableaux de programmation des mesures d'application de la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional et de la loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics ;

- un rapport (RU n° 560) relatif à la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives à la concertation et au dialogue social des militaires ;

- un rapport (RU n° 567) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique ;

- un rapport (RU n° 573) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique ;

- un rapport (RU n° 580) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété ;

- un rapport (RU n° 582) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre ;

- un rapport (RU n° 587) relatif au tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain ;

- un rapport (RU n° 591) de contre-expertise du dossier d'évaluation socio-économique du projet de reconstruction du centre pénitentiaire de Bordeaux-Gradignan accompagné de l'avis du Commissariat général à l'investissement ;

- un rapport (RU n° 598) de contre-expertise du dossier d'évaluation socio-économique du projet d'opération de construction d'un établissement pénitentiaire à Loos, accompagné de l'avis du Commissariat général à l'investissement ;

- un rapport (RU n° 602) relatif aux tableaux de programmation des mesures d'application de la loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique et de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

*b) Rapports périodiques*

**1 rapport** périodique a été remis par le Gouvernement au Parlement et envoyé à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2016-2017. Il s'agit du rapport (RP n° 143) sur les chiffres de la politique de l'immigration et de l'intégration, en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

*c) Rapports prévus par l'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit*

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement sur la mise en application d'une loi à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur de cette loi.

Ce rapport doit mentionner 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 indiquer les motifs.

Sur ce fondement, **9 rapports** du Gouvernement concernant des lois envoyées au fond à la commission des lois ont été remis au cours de l'année parlementaire 2016-2017 :

- un rapport (art. 67 n° 265) sur la mise en application de la loi n° 2016-819 du 21 juin 2016 réformant le système de répression des abus de marché ;

- un rapport (art. 67 n° 266) sur la mise en application de la loi n° 2016-274 du 7 mars 2016 relative au droit des étrangers en France ;

- un rapport (art. 67 n° 270) sur la mise en application de la loi organique n° 2015-1712 et de la loi n° 2015-1713 du 22 décembre 2015 portant dématérialisation du *Journal officiel* de la République française ;

- un rapport (art. 67 n° 271) relatif à l'application de la loi n° 2015-1779 du 28 décembre 2015 relative à la gratuité et aux modalités de réutilisation des informations du secteur public ;

- un rapport (art. 67 n° 272) relatif à l'application de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs ;

- un rapport (art. 67 n° 273) relatif à l'application de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

- un rapport (art. 67 n° 274) relatif à l'application de la loi organique n° 2013-906 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

- un rapport (art. 67 n° 275) relatif à l'application de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique ;

- un rapport (art. 67 n° 278) d'application de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

***E. SUITES LÉGISLATIVES DONNÉES AUX RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017***

**5 rapports d'information** ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2016-2017 :

- un rapport n° 24 (2016-2017) sur l'évolution de **l'activité des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS) en matière de secours à personne**, de M. Pierre-Yves Collombat et Mme Catherine Troendlé, enregistré le 12 octobre 2016<sup>1</sup> ;

- un rapport d'étape n° 438 (2016-2017) de la mission d'information « **désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe** », de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, enregistré le 12 février 2017<sup>2</sup> ;

- un rapport n° 485 (2016-2017) de la mission de **suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales**, de MM. Mathieu Darnaud, René Vandierendonck, Pierre-Yves Collombat et Michel Mercier, enregistré le 29 mars 2017<sup>3</sup> ;

- un rapport n° 495 (2016-2017) de la mission d'information sur **le redressement de la justice**, de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, enregistré le 4 avril 2017<sup>4</sup> ;

- un rapport n° 633 (2016-2017) de la mission d'information « **désendoctrinement, désembrigadement et réinsertion des djihadistes en France et en Europe** », de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, enregistré le 12 juillet 2017<sup>5</sup>.

Trois d'entre eux ont reçu des suites législatives, même si toutes n'ont pas abouti.

---

<sup>1</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-024-notice.html>

<sup>2</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-438-notice.html>

<sup>3</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-485-notice.html>

<sup>4</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-495-notice.html>

<sup>5</sup> Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/notice-rapport/2016/r16-633-notice.html>

## **1. Suites données au rapport de la mission de suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales**

Plusieurs préconisations du rapport d'information n° 485 (2016-2017) « *Laisser respirer les territoires* », issu des travaux de la mission de **suivi et de contrôle des dernières lois de réforme des collectivités territoriales** créée au sein de la commission des lois ont été reprises dans des textes législatifs.

Ainsi, les préconisations n°s 4 « *Faire de la région l'échelon stratégique en matière de développement économique et d'emploi, ce qui inclut la coordination des acteurs concernés, la formation professionnelle et les transports* », 7 « *Prévoir la faculté, pour les intercommunalités "XXL", à la demande de la majorité des communes membres ou des communes représentant au moins la moitié de la population, de saisir la commission départementale de coopération intercommunale pour modifier leur périmètre* » et 11 « *Préciser que la "solidarité territoriale" dont sont chargés les départements comprend la redynamisation des communes rurales ainsi que des villes petites et moyennes* » pourraient trouver une traduction législative, sous une forme parfois amendée, par l'adoption de la **proposition de loi n° 270 (2016-2017) relative à la vitalité de la démocratie locale et à l'équilibre des territoires**, présentée par MM. Philippe Bas, Bruno Retailleau, François Zocchetto, Mathieu Darnaud et Jean-Claude Lenoir<sup>1</sup>.

Au cours de l'année parlementaire suivante, la préconisation n° 6, « *Conforter la commune comme circonscription de base pour l'élection des conseillers communautaires et métropolitains* », a trouvé sa traduction dans la **proposition de loi n° 276 (2017-2018) relative à l'élection des conseillers métropolitains** de Mme Mireille Jouve et plusieurs de ses collègues, déposée le 6 février 2018 et adoptée par le Sénat le 5 avril 2018, puisque ce texte tend à consacrer le principe d'une élection des conseillers métropolitains au suffrage universel direct par un système de fléchage, en supprimant l'article 54 de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite « MAPTAM ».

## **2. Suites données au rapport sur le désendoctrinement, le désembrigadement et la réinsertion des djihadistes en France et en Europe**

Le rapport d'information n° 633 (2016-2017) de Mmes Esther Benbassa et Catherine Troendlé, relatif au **désendoctrinement**, au **désembrigadement** et à la **réinsertion des djihadistes en France et en Europe**, recommandait de « définir au niveau national un "cahier des charges" pour la sélection des organismes œuvrant en matière de prévention

---

<sup>1</sup> Plusieurs des dispositions de cette proposition de loi ont été reprises dans la proposition de loi n° 466 (2017-2018) relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale, qui doit être examinée par le Sénat au début du mois de juin 2018.

de la radicalisation, de systématiser l'évaluation du contenu des programmes financés et de réduire progressivement leur nombre, de sorte à opter pour la qualité plutôt que la quantité ».

**L'article 6 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme**, issu d'un amendement présenté en séance publique au Sénat par Mmes Nathalie Goulet et Catherine Troendlé, réserve l'octroi de subventions publiques aux seules structures publiques de prévention de lutte contre la radicalisation remplissant les conditions fixées par un cahier des charges.

Conformément à la loi, un arrêté du ministre de l'intérieur du 3 avril 2018 précise le contenu de ce cahier des charges. Celui-ci fixe notamment les conditions relatives à l'organisation des structures menant des actions de prévention et de prise en charge de la radicalisation ainsi que les critères que doivent remplir les actions conduites par ces structures.

### **3. Suites données au rapport sur le redressement de la justice**

Le rapport n° 495 (2016-2017) de la mission d'information sur le **redressement de la justice** a formulé **127 propositions** constituant une réforme d'ensemble de la justice et s'articulant autour de quatre objectifs : réduire les délais de jugement, améliorer la qualité des décisions de justice, renforcer la proximité de l'institution judiciaire pour le justiciable et assurer l'effectivité de l'exécution des peines tout en accompagnant mieux les sorties d'incarcération.

**42 propositions** appelaient une **intervention du législateur ordinaire ou organique**, les autres une modification réglementaire, une évolution de l'organisation administrative ou des pratiques professionnelles, parfois une réflexion complémentaire. Ces 42 propositions ont été reprises dans une **proposition de loi n° 641 (2016-2017) d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice** et une **proposition de loi organique n° 640 (2016-2017) pour le redressement de la justice**, présentées le 18 juillet 2017 par M. Philippe Bas et adoptées par le Sénat le 24 octobre 2017.

#### *. Le redressement sur cinq ans des crédits et des effectifs de la justice*

En premier lieu, la proposition de loi d'orientation et de programmation comporte une trajectoire de progression des crédits de la mission « Justice » sur cinq ans, selon un taux annuel moyen de 5 %, conformément aux préconisations de la mission d'information, soit une progression de 27,63 % sur la période entre la loi de finances initiale pour 2017 et 2022.

Sur la même période, la progression représenterait 15,93 % pour les crédits du programme « Justice judiciaire » et 46,14 % pour les crédits du programme « Administration pénitentiaire ».

La création de 15 000 places supplémentaires de prison, diversifiées, est incluse dans ce schéma.

Cette trajectoire budgétaire se décline aussi dans une progression des emplois sur cinq ans, afin notamment de résorber les vacances de postes de magistrats et de mettre à niveau les effectifs des services judiciaires et pénitentiaires, à la hauteur de l'évolution des besoins.

*. Les réformes législatives d'organisation et de fonctionnement*

En deuxième lieu, la proposition de loi d'orientation et de programmation comporte les mesures de réforme de niveau législatif ordinaire préconisées par la mission d'information.

Les principales d'entre elles sont les suivantes :

- maîtrise des innovations technologiques dans le domaine du droit et de la justice, en les mettant au service du justiciable et de l'amélioration du fonctionnement du service public de la justice, tout en limitant les risques de dérives, avec un encadrement plus précis de l'*open data* des décisions de justice et de son exploitation par les outils de « justice prédictive » (pour éviter, par exemple, que soit dressé le « profil » d'un juge), comme de l'activité des prestataires d'aide à la saisine des juridictions ou de résolution des litiges en ligne, ainsi que la mise en place d'un service public gratuit en ligne d'aide à la résolution amiable des litiges ;

- création progressive d'un tribunal unique départemental de première instance, regroupant le tribunal de grande instance et les tribunaux d'instance de son ressort, autour de la notion de taille efficiente de juridiction, sans remise en cause des implantations judiciaires actuelles (mise en place de chambres détachées), afin de simplifier l'accès au service public de la justice et renforcer sa proximité pour le justiciable dans le traitement des contentieux de la vie courante (traitement dans les chambres détachées du contentieux actuel du tribunal d'instance et du contentieux familial, qui relève aujourd'hui du tribunal de grande instance) ;

- renforcement de la conciliation, en donnant force exécutoire aux accords trouvés dans ce cadre et en permettant, en cas d'échec, au conciliateur de proposer une solution au juge pour trancher rapidement le litige, ainsi qu'en programmant le recrutement de 1 500 conciliateurs assorti de la revalorisation de leur situation matérielle ;

- mise en place de « délégués du juge », parmi les greffiers et les juristes assistants, auxquels serait déléguée la mission de conciliation du juge, contribuant au développement de l'équipe du juge ;

- constitution de véritables tribunaux des affaires économiques, en étendant la compétence et le collège électoral des tribunaux de commerce à l'ensemble des professionnels, en particulier les agriculteurs et les indépendants ;

---

- rétablissement de la contribution pour l'aide juridique en première instance, modulable de 20 à 50 euros, dont seraient exonérés les bénéficiaires de l'aide juridictionnelle et certains contentieux touchant les personnes les plus faibles, pour assurer un financement structurel et durable du budget de l'aide juridictionnelle ;

- mise en place d'une consultation préalable obligatoire d'un avocat avant toute demande d'aide juridictionnelle, financée par l'augmentation du budget de l'aide juridictionnelle, pour assurer un filtre effectif dans l'attribution de l'aide juridictionnelle en fonction du bien-fondé de l'affaire ;

- mesures de clarification des procédures d'appel et de cassation en matière pénale : création d'une voie d'appel pour les contraventions de police, sanction des appels abusifs, ouverture de la possibilité d'un appel limité à la peine prononcée, représentation obligatoire par avocat devant la chambre criminelle de la Cour de cassation ;

- pour assurer l'effectivité de l'exécution des peines, suppression de l'examen obligatoire par le juge de l'application des peines de l'aménagement des peines inférieures ou égales à deux ans d'emprisonnement et restitution à la juridiction de jugement du pouvoir de décider s'il y a lieu d'aménager les peines qu'elle prononce, pour réaffirmer son rôle dans la détermination de la peine effectivement exécutée et redonner du sens à la peine ;

- possibilité de prononcer une obligation de suivi socio-judiciaire pour tous les condamnés à des peines d'emprisonnement, afin de mieux accompagner les sorties d'incarcération.

#### *. Les objectifs et les priorités de la réforme de la justice*

En dernier lieu, la proposition de loi d'orientation et de programmation présente, dans un rapport annexé, les objectifs et les priorités de la réforme de la justice sur cinq ans. Les réformes de nature réglementaire, organisationnelle ou pratique nécessaires au redressement de la justice sont développées dans ce rapport et correspondent aux préconisations de la mission d'information.

Les principales mesures non législatives sont les suivantes :

- création d'un référentiel d'activité pour les magistrats et renforcement de l'attractivité de certaines juridictions pour les magistrats et les fonctionnaires ;

- définition d'un programme pluriannuel de maintenance et d'entretien de l'immobilier judiciaire ;

- renforcement des fonctions stratégiques de pilotage, de coordination et d'évaluation exercées par le secrétariat général du ministère de la justice ;

- pour contenir l'inflation normative, développement des études d'impact au sein du ministère ;
- simplification et dématérialisation des procédures en matière civile ;
- mise à niveau de l'informatique judiciaire, en matières civile et pénale ;
- renforcement de l'autonomie budgétaire des juridictions ;
- mise en place d'un nouveau modèle de cour d'appel, reposant sur la notion de taille efficiente de juridiction, garantissant en conséquence la qualité des décisions rendues et la cohérence de l'action des parquets avec celle des services de l'État, sans pour autant calquer la carte des cours d'appel sur la carte des régions administratives ;
- poursuite des efforts de maîtrise des frais de justice.

Le rapport annexé prévoit également la création d'un nouveau type de contrat d'assurance de protection juridique, avec une prise en charge plus large en contrepartie d'un avantage fiscal.

#### *. Les réformes structurelles de niveau organique*

La proposition de loi organique pour le redressement de la justice comporte les mesures de niveau organique préconisées par la mission d'information, intéressant les crédits de l'autorité judiciaire et le statut de la magistrature.

Les principales d'entre elles sont les suivantes :

- sanctuarisation des crédits alloués à l'autorité judiciaire, autorité de rang constitutionnel, par une modification de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances ;
- pour assurer une gestion plus fluide du corps de la magistrature, mise en place d'une durée minimale (trois ans, portés à quatre pour les fonctions spécialisées) et d'une durée maximale (dix ans) d'affectation des magistrats dans la même juridiction, permettant de limiter à la fois le turn-over excessif, justement dénoncé par le Conseil supérieur de la magistrature (20 % du corps chaque année), et les durées trop longues passées dans les mêmes fonctions ;
- mise en place de nouvelles possibilités de collaboration entre magistrats, permettant à un jeune magistrat du siège, sortant d'école, d'être placé auprès d'un magistrat expérimenté, dans le cadre ponctuel du traitement d'affaires complexes ou dans des postes créés à cette fin dans certaines juridictions spécialisées ;
- définition de critères de sélection pour la nomination des chefs de cour et chefs de juridiction, orientés sur les compétences d'administration et d'encadrement, et formation à la prise de fonctions.



---

## F. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES DEVENUES OBSOLÈTES

Plusieurs dispositions législatives devenues obsolètes pourraient utilement être abrogées, dans le cadre de l'opération « BALAI » (Bureau d'annulation des lois anciennes et inutiles) lancée par M. Gérard Larcher, président du Sénat, et M. Vincent Delahaye, vice-président du Sénat, président de la délégation du Bureau chargée du statut et des conditions d'exercice du mandat du sénateur.

### 1. Loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen dispose que « *le mode d'élection des représentants français au Parlement européen, tel qu'il est défini par la présente loi, ne pourra être modifié qu'en vertu d'une nouvelle loi* ».

En 1977, il s'agissait « *d'une garantie politique* » selon M. Serge Boucheny<sup>1</sup>, une rédaction de compromis, visant à préserver la souveraineté du législateur français quant à l'organisation de ce scrutin.

**Cette disposition est devenue obsolète.** L'Union européenne est désormais reconnue comme compétente pour déterminer les « *grands principes* » du mode d'élection des députés européens et, par définition, seul le législateur français peut modifier la loi du 7 juillet 1977 en respectant les Actes européens qui en fixent le cadre en laissant une forte capacité d'adaptation aux législateurs nationaux.

Dès lors, toute nouvelle disposition affectant ce mode de scrutin supposerait un acte européen adopté selon la procédure fixée par le traité (donc acceptée par les autorités françaises), suivie d'une modification de la loi de 1977 par le législateur français, sans nécessité d'une disposition législative particulière pour le rappeler.

En conséquence, à l'initiative de la commission des lois du Sénat, le **projet de loi** relatif à l'élection des représentants au Parlement européen, en cours d'examen au Parlement, tend à **abroger l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977** relative à l'élection des représentants au Parlement européen.

---

<sup>1</sup> *Compte rendu intégral du Sénat de la séance du 29 juin 1977.*

## **2. Loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 relative à la formation des agents de la fonction publique territoriale et complétant la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale**

Le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 dispose que « *tout agent de la fonction publique territoriale occupant un emploi permanent reçoit un livret individuel de formation. Ce livret retrace les formations et bilans de compétences dont l'agent bénéficie, dans les conditions fixées par décret* ». Ce document a été créé par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007 relative à la fonction publique territoriale.

En pratique, **le livret individuel de formation est dépourvu de caractère prospectif, rarement rempli et peut s'avérer redondant par rapport au dossier individuel de l'agent**, comme l'a souligné Mme Catherine Di Folco dans son avis budgétaire « *fonction publique* » sur le projet de loi de finances pour 2018<sup>1</sup>.

En outre, son utilité est remise en cause par la **création d'un compte personnel d'activité (CPA)<sup>2</sup>** qui permet notamment de regrouper sur un même portail informatique les demandes de formation des agents des trois versants de la fonction publique.

Dès lors, **le dernier alinéa de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 84-594 du 12 juillet 1984 est devenu obsolète.**

## **3. Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**

**L'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit**, relatif aux conséquences de vices pouvant affecter le déroulement d'une procédure administrative préalable à une décision, dispose que « *lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision* ».

Or, par une décision d'assemblée, « Danthony », rendue le 23 décembre 2011, le Conseil d'État a énoncé le principe selon lequel « *si les actes administratifs doivent être pris selon les formes et conformément aux procédures prévues par les lois et règlements, un vice affectant le déroulement d'une procédure administrative préalable, suivie à titre obligatoire ou facultatif, n'est de nature à entacher d'illégalité la décision prise que s'il ressort des pièces du dossier qu'il a été susceptible d'exercer, en l'espèce, une influence sur le sens de la décision prise ou qu'il a privé les intéressés d'une garantie* ».

---

<sup>1</sup> Avis n° 114 (2017-2018) fait au nom de la commission des lois du Sénat et consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/a17-114-6/a17-114-61.pdf>.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2017-53 du 19 janvier 2017 portant diverses dispositions relatives au compte personnel d'activité, à la formation et à la santé et la sécurité au travail dans la fonction publique.

---

Le **principe** ainsi énoncé et **appliqué à plusieurs reprises** depuis par le **Conseil d'État** a donc rendu sans objet l'article 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, puisque **son champ d'application est plus large : il concerne en effet l'ensemble des vices pouvant affecter le déroulement d'une procédure administrative préalable à une décision**, y compris l'omission de procéder à une consultation en principe obligatoire, alors que cette dernière hypothèse n'a par exemple pas été prévue dans la loi.

De surcroît, la souplesse permise par la jurisprudence apparaît particulièrement opportune puisqu'elle permet au juge d'opérer un contrôle *in concreto*, et d'apprécier, pour chaque cas d'espèce, si les critères permettant de déterminer la nature du vice sont réunis ou pas. À cet égard, ces vices de procédure sont définis, selon le juge administratif, comme l'omission, l'accomplissement incomplet ou irrégulier des formalités auxquelles un acte administratif est assujéti. Ces formalités peuvent être diverses : consultations préalables, principe du contradictoire, enquêtes, obligations de publicité, d'information ou encore délais, sans que cette liste soit limitative.

L'article 27 du **projet de loi** renforçant l'efficacité de l'administration pour une **relation de confiance avec le public**, adopté conforme par les deux assemblées en première lecture, tire donc les conséquences de la décision « *Danthy* » du Conseil d'État, en abrogeant l'article 70 de la loi du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, devenu obsolète.

#### **4. Loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique**

L'article 36 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 relative à l'accès à l'emploi titulaire et à l'amélioration des conditions d'emploi des agents contractuels dans la fonction publique, à la lutte contre les discriminations et portant diverses dispositions relatives à la fonction publique a autorisé, à titre expérimental et jusqu'au 13 mars 2016, les administrations de l'État à employer directement en contrat à durée indéterminé (CDI) des agents dans les secteurs où il « *n'existe pas de corps de fonctionnaires susceptibles d'assurer les fonctions correspondantes* ».

Cette expérimentation a été pérennisée par l'article 45 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.

Dès lors, **l'article 36 de la loi n° 2012-347 du 12 mars 2012 est devenu obsolète.**

### **5. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**

La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 impose aux magistrats suivants d'adresser une **déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP)** : vice-président et présidents de section du Conseil d'État ; présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel ; premier président, procureur général et présidents de chambre de la Cour des comptes ; procureurs financiers et présidents des chambres régionales des comptes.

Aucun acte réglementaire n'a toutefois été pris pour mettre en œuvre ces dispositions, en raison de la **décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 du Conseil constitutionnel** sur les magistrats judiciaires. Ce dernier a considéré qu'imposer une déclaration de situation patrimoniale à certains magistrats judiciaires et pas à d'autres instituait une différence de traitement non justifiée au sein de la magistrature.

**Sont ainsi devenus obsolètes les articles L. 120-13 et L. 220-11 du code des juridictions financières, les articles L. 131-10 et L. 231-4-4 du code de justice administrative ainsi que les III et IV de l'article 14 et III et IV de l'article 19 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires.**

---

## DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS

### I. SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2016-2017

#### 1. Loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

Adoptée après engagement de la procédure accélérée, la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique vise à créer un cadre nouveau pour le développement du numérique en France, à favoriser la circulation des données et du savoir, à protéger les droits des individus dans la société numérique et à garantir l'accès au numérique pour tous.

Les 30 articles du pré-projet de loi initial ont fait l'objet d'une consultation publique préalable en ligne ouverte pendant trois semaines avant la transmission du texte au Conseil d'État et son adoption en Conseil des ministres (21 330 personnes ont participé, déposant plus de 8 500 arguments, amendements et propositions de nouveaux articles sur le site [republique-numerique.fr](http://republique-numerique.fr) ; de son côté, le Gouvernement a apporté 200 réponses aux 100 modifications et aux 100 propositions de nouveaux articles les plus populaires auprès des internautes ayant participé à cette consultation).

La loi définitivement adoptée par les deux assemblées, après une commission mixte paritaire conclusive, comporte 113 articles (une trentaine nécessitant des mesures réglementaires d'application). Marque d'une inflation normative considérable, le projet de loi déposé qui comprenait 48 articles a quasiment doublé dès son passage en première lecture à l'Assemblée nationale.

#### 1. Les principales dispositions de la loi

Le **titre I<sup>er</sup>**, relatif à « *la circulation des données et du savoir* » a principalement pour objet :

- d'**ouvrir les données publiques par défaut** ; l'*open data* des administrations devient la règle, sous réserve des secrets protégés ; la transparence des algorithmes publics (calcul de l'impôt, affectation des élèves dans les établissements scolaires ou l'enseignement supérieur) est renforcée ;

- de créer un **service public de la donnée** chargé de faciliter la réutilisation des principales bases de données de l'État par les acteurs privés ou publics (entreprises, associations, chercheurs...) ;

- d'ouvrir les **données d'intérêt général** (données des délégations de service public - notamment dans les transports, l'eau, la gestion des déchets -, données relatives aux subventions publiques - au-delà d'un certain seuil -, données de jurisprudence ou données de consommation d'énergie) ;

- d'améliorer la poursuite et de garantir le **libre accès aux travaux de la recherche publique**, en prévoyant la possibilité de mettre en ligne en libre accès les résultats des travaux de recherche financés à plus de 50 % par des fonds publics (après une période d'embargo de six ou douze mois) et en facilitant l'exploration des données et la fouille numérique de textes (« *Text and Data Mining* »).

Le **titre II**, relatif à « *la protection des droits dans la société numérique* », renforce la protection des citoyens et des consommateurs sur internet. Il comprend des dispositions disparates visant notamment à :

- inscrire le principe de la **neutralité de l'internet** dans le droit français (après son adoption au niveau européen) ; il interdit aux fournisseurs d'accès à internet de discriminer l'accès au réseau en fonction des services et donne compétence à l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) pour en assurer le respect ;

- instaurer un droit à la **portabilité des données** au profit des internautes qui souhaitent changer de prestataire de services numériques et qui devront pouvoir récupérer leurs données (courriels, photos, préférences musicales, etc.) dans un format ouvert et facilement réutilisable, afin de les transférer vers un nouveau prestataire ;

- renforcer la **régulation des plateformes** ; les plateformes en ligne, qui sont pour la première fois définies, se voient imposer une triple obligation de loyauté, de clarté et de transparence (notamment sur les règles de référencement et de classement qu'elles mettent en œuvre, et concernant les sites publiant des avis de consommateurs). Les services de location de meublés via ce type de plateformes sont réglementés ;

- accroître la **protection de la vie privée sur internet** en anticipant l'entrée en vigueur du règlement général sur la protection des données personnelles (droit à l'oubli numérique renforcé pour les mineurs ; droit à la mort numérique ; renforcement du pouvoir de sanction de la CNIL ; répression de la revanche pornographique - « *revenge porn* »).

Le **titre III** de la loi est consacré à « *l'accès au numérique* » et prévoit :

- l'accélération de la **couverture fixe et mobile dans les territoires** (facilitation de l'exercice du droit à la fibre ; éligibilité au fond de compensation de la taxe sur la valeur ajoutée pour les investissements des collectivités en téléphonie mobile ; renforcement des pouvoirs de l'ARCEP

---

pour inciter au déploiement du très haut débit et relèvement des plafonds des sanctions financières contre les opérateurs qui manquent à leur obligation de déploiement) ;

- la **protection des publics fragiles** dans l'accès au numérique (accessibilité des sites internet et mobiles des administrations et accessibilité aux personnes sourdes et malentendantes de certains services téléphoniques ; droit au maintien temporaire de la connexion internet en cas d'impayé) ;

- le développement de **nouveaux usages** (recommandé en ligne ; coffre-fort numérique ; reconnaissance de l'e-sport comme pratique professionnelle compétitive des jeux vidéo ; facilitation des dons caritatifs par SMS).

## **2. Trois habilitations à légiférer par ordonnances**

L'**article 86** de la loi, relatif à l'**identification électronique**, habilitait le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin :

- d'une part, de faciliter l'utilisation du processus d'identification électronique (défini à l'article L. 136 du code des postes et des communications électroniques) ;

- et, d'autre part, d'adapter le cadre juridique existant ayant pour objet ou se rapportant à l'identification électronique et aux services de confiance par voie électronique au regard de la législation européenne applicable (règlement (UE) n° 910/2014 du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 2014 sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et abrogeant la directive 1999/93/CE).

Ces deux mesures ont fait l'objet d'une ordonnance commune : **l'ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques**. L'ordonnance définit, notamment, les notions d'« identification électronique » et de « moyen d'identification électronique » et prévoit une possibilité de certification, sur une base volontaire, des moyens d'identification électronique (cette certification, délivrée par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information, permettra de renforcer la confiance des utilisateurs et d'encourager et de faciliter l'utilisation des mécanismes d'identification électronique).

Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1426 du 4 octobre 2017 relative à l'identification électronique et aux services de confiance pour les transactions électroniques a été déposé au Sénat le 13 décembre 2017.

En outre, l'**article 104** de la loi autorisait le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures relevant du domaine de la loi permettant la **dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier**.

Sur ce fondement a été prise l'**ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier**. Cette ordonnance vise à favoriser la pleine exploitation du potentiel des supports numériques et outils de dématérialisation, qui sont de nature à améliorer, faciliter et fluidifier les échanges entre les organismes du secteur financier et leurs clients. Elle prévoit en outre des garanties visant à mieux encadrer le développement de l'usage de ces outils de communication dématérialisés afin d'assurer au consommateur un plus grand niveau de protection, à travers notamment le renforcement du droit à l'information ainsi que du droit de revenir à tout moment et sans frais à un support papier. Elle s'applique à de large secteurs et le champ des modifications apportées couvre cinq codes : le code des assurances ; le livre III du code de la consommation, qui concerne les opérations de crédit ; le code monétaire et financier ; le code de la mutualité ; et, enfin, le titre III du livre IX du code de la sécurité sociale, relatif aux institutions de prévoyance.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-1433 du 4 octobre 2017 relative à la dématérialisation des relations contractuelles dans le secteur financier a été déposé le 28 février 2018 devant l'Assemblée nationale, soit dans les tout derniers jours du délai de cinq mois imparti au Gouvernement pour ce dépôt, et il entend procéder à l'ajout de certaines mentions de coordination et d'harmonisation ainsi qu'à certains ajustements à des fins de lisibilité et d'intelligibilité du droit dans les différents codes concernés.

Enfin, l'**article 103** de la loi autorisait le Gouvernement à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi afin de **favoriser la dématérialisation** par le développement, dans certains secteurs, de l'envoi de documents par voie électronique, de l'usage de la signature électronique et de la lettre recommandée électronique.

Cette disposition d'habilitation avait été adoptée en séance au Sénat à l'initiative du Gouvernement pour remplacer un article additionnel introduit en commission par plusieurs sénateurs et de portée plus limitée (visant à faciliter la transmission dématérialisée de documents lors de la signature d'une promesse de vente portant sur un bien situé dans une copropriété).

Alors même que le rapporteur de la commission des lois avait souligné en séance qu'il fallait « *que le Gouvernement s'engage à prendre l'ordonnance dans les délais, car il est urgent d'agir [et] il serait dommage que l'habilitation tombe faute de respect des délais, comme cela arrive trop souvent* », **le Gouvernement a renoncé à adopter cette ordonnance**, estimant que les dispositions réglementaires qu'il prévoyait d'adopter permettraient suffisamment de répondre aux objectifs recherchés.



### 3. Les dispositions de la loi ayant fait l'objet de mesures d'application

L'**article 4** renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités de demande et de communication des règles définissant un traitement algorithmique lorsque celui-ci a été au fondement d'une décision individuelle. Ces précisions sont apportées par le **décret n° 2017-330 du 14 mars 2017** relatif aux droits des personnes faisant l'objet de décisions individuelles prises sur le fondement d'un traitement algorithmique.

L'**article 6** généralise la mise en ligne de documents administratifs disponibles sous format électronique. Le **décret n° 2016-1922 du 28 décembre 2016** relatif à la publication en ligne des documents administratifs détermine les seuils au-dessous desquels les administrations sont exonérées de l'obligation de publication en ligne de leurs documents administratifs et des règles régissant leurs traitements algorithmiques. Il fixe également le seuil minimal d'agents à partir duquel une administration doit publier en ligne les règles définissant les principaux traitements algorithmiques utilisés dans l'accomplissement de ses missions lorsqu'ils fondent des décisions individuelles.

L'**article 11** est relatif à la réutilisation des bases de données publiques et renvoie au décret la fixation des licences de réutilisation. Il est appliqué par le **décret n° 2017-638 du 27 avril 2017** relatif aux licences de réutilisation à titre gratuit des informations publiques et aux modalités de leur homologation. Ce dernier dresse la liste des licences de réutilisation à titre gratuit que peuvent choisir les administrations et précise, par ailleurs, les modalités d'homologation d'une licence qu'une administration peut utiliser sans que celle-ci figure sur la liste précitée.

Le **décret n° 2016-1564 du 21 novembre 2016** relatif aux délégations accordées par la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA) à son président applique l'**article 13** de la loi, qui permet une telle délégation, notamment pour apporter une réponse aux demandes d'avis et de consultation les plus simples dont elle est saisie.

L'**article 14** fait de la mise à disposition des données de référence en vue de faciliter leur réutilisation une mission de service public spécifique relevant de l'État (« service public de la donnée »). Le **décret n° 2017-331 du 14 mars 2017** relatif au service public de mise à disposition des données de référence détermine les modalités de participation et de coordination des différentes administrations.

L'**article 18** prévoit la publication en *open data* des données essentielles de toute convention de subvention par laquelle un organisme public attribue des subventions, au-delà d'un certain seuil. Le **décret n° 2017-779 du 5 mai 2017** relatif à l'accès sous forme électronique aux données essentielles des conventions de subvention définit les données essentielles des conventions qui doivent être diffusées par les

administrations attribuant des subventions ainsi que leurs conditions d'accès.

L'**article 19** impose aux personnes morales de droit privé de transmettre certaines de leurs données sous forme dématérialisée aux organismes du service statistique public. Il est mis en application par le **décret n° 2017-463 du 31 mars 2017** portant application de l'article 3 *bis* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 relative à l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique, qui précise les conditions dans lesquelles est prise la décision du ministre chargé de l'économie rendant obligatoire cette transmission.

Le **décret n° 2017-486 du 5 avril 2017** relatif au traitement et à la mise à disposition du public des données détaillées de comptage des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel porte application des mesures prévues par l'**article 23**. Il définit la nature des données de comptage des gestionnaires des réseaux de transport et de distribution d'électricité et de gaz naturel mises à disposition du public en vue de permettre leur réutilisation dans l'objectif de favoriser le développement d'offres d'énergie, d'usages et de services énergétiques. Il précise en outre les modalités de traitement de ces données par les gestionnaires des réseaux de transport et de distribution afin de garantir leur caractère anonyme.

L'**article 31** assouplit des conditions d'enseignement à distance. Le **décret n° 2017-619 du 24 avril 2017** relatif à la mise à disposition d'enseignements à distance dans les établissements d'enseignement supérieur précise le régime spécifique de l'enseignement supérieur à distance, les conditions de délivrance de cet enseignement par les établissements d'enseignement supérieur ainsi que les dispositifs nécessaires à sa validation.

L'**article 34** encadre les traitements à des fins statistique de données à caractère personnel incluant le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques (« NIR » ou numéro de sécurité sociale). Il prévoit certaines dérogations et garanties concernant spécifiquement les traitements à finalité statistique ou de recherche. Le **décret n° 2016-1930 du 28 décembre 2016** portant simplification des formalités préalables relatives à des traitements à finalité statistique ou de recherche fixe les conditions de mise en œuvre de l'opération cryptographique consistant à transformer, à l'aide d'une clé secrète, le numéro d'inscription au répertoire national d'identification des personnes physiques en un code statistique non signifiant, en vue de traitements à des fins de statistique publique et de recherche scientifique ou historique. **Ce régime est, en tout état de cause, complètement remanié par le projet de loi relatif à la protection des données personnelles en instance de lecture définitive devant l'Assemblée nationale** (prévue à la mi-mai 2018), et le décret devra être adapté en conséquence.

---

L'**article 36** instaure une procédure de saisine facultative du comité du secret statistique par les administrations auxquelles des demandes d'accès, avant l'expiration des délais prévus au code du patrimoine, ont été adressées à des fins de recherche et d'études présentant un caractère d'intérêt public. Il est appliqué par le **décret n° 2017-349 du 20 mars 2017** relatif à la procédure d'accès sécurisé aux bases de données publiques. Ce texte précise les modalités de cette saisine, la nature des recommandations qui peuvent être émises par le comité du secret statistique et adapte le cadre réglementaire applicable au comité.

L'**article 43** renforce les pouvoirs d'enquête des agents de l'ARCEP. Le **décret n° 2017-768 du 4 mai 2017** relatif aux actes d'enquête effectués en application du II de l'article L. 32-4 du code des postes et des communications électroniques précise les pouvoirs d'enquête attribués aux fonctionnaires et agents placés sous l'autorité du ministre chargé des communications électroniques et l'ARCEP ainsi que les modalités d'établissement des constatations réalisées par ces derniers.

L'**article 49** impose à tout opérateur de plateforme en ligne une obligation d'information loyale, claire et transparente sur les conditions de référencement, de classement et de déréférencement des contenus auxquels il permet d'accéder et sur le fonctionnement du service d'intermédiation qu'il propose (service permettant la mise en relation par voie électronique de plusieurs parties en vue de la vente d'un bien, de la fourniture d'un service ou de l'échange ou du partage d'un bien ou d'un service). Il est appliqué par le **décret n° 2017-1434 du 29 septembre 2017** relatif aux obligations d'information des opérateurs de plateformes numériques. Ce texte définit les obligations d'information mises à la charge des opérateurs de plateformes numériques en tenant compte de la nature de leur activité, selon qu'ils contribuent à la mise en relation de plusieurs parties (plateformes collaboratives, places de marché ou « *marketplaces* », etc.) ou qu'ils se contentent de classer ou de référencer des contenus, des biens ou des services proposés ou mis en ligne par des tiers (moteurs de recherche). Par ailleurs, ce décret reprend les obligations d'information applicables aux sites comparateurs en ligne. Enfin, il fixe également les modalités de présentation des informations que doivent communiquer les opérateurs de plateformes en ligne.

L'**article 50** renvoie à un décret la fixation d'un seuil de connexions à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne sont soumis à l'obligation d'élaborer et diffuser des bonnes pratiques pour renforcer la loyauté, la clarté et la transparence des informations transmises aux consommateurs. Tel est l'objet du **décret n° 2017-1435 du 29 septembre 2017** relatif à la fixation d'un seuil de connexions à partir duquel les opérateurs de plateformes en ligne élaborent et diffusent des bonnes pratiques pour renforcer la loyauté, la clarté et la transparence des informations transmises aux consommateurs.

L'**article 51** encadre les activités de location via des plateformes pour de courtes durées d'un local meublé en faveur d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Une mesure réglementaire d'application est prise par le **décret n° 2017-678 du 28 avril 2017** relatif à la déclaration prévue au II de l'article L. 324-1-1 du code du tourisme et modifiant les articles D. 324-1 et D. 324-1-1 du même code. Ce décret détermine les informations exigées pour l'enregistrement d'un local meublé faisant l'objet de location de courte durée en faveur d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Ces informations concernent le loueur (identité et coordonnées) et le meublé (statut et caractéristiques). Une seconde mesure d'application est encore attendue (voir *infra*).

L'**article 52** renvoie à un décret la détermination des obligations d'information incombant aux personnes physiques ou morales dont l'activité consiste à collecter, à modérer ou à diffuser des avis en ligne provenant de consommateurs. Le **décret n° 2017-1436 du 29 septembre 2017** relatif aux obligations d'information relatives aux avis en ligne de consommateurs, pris pour son application, définit la notion d'avis en ligne, énumère les informations relatives aux modalités de fonctionnement du service d'avis en ligne et aux procédures de contrôle des avis qui doivent figurer dans une rubrique spécifique et précise les informations devant figurer à proximité de l'avis, ainsi que les modalités selon lesquelles le consommateur est informé du refus de la publication de son avis.

L'**article 68** vise à préciser l'obligation de respecter le secret des correspondances, imposée aux opérateurs de communications électroniques et aux personnes qui éditent un service de communication au public en ligne. Il prévoit que le recueil du consentement exprès de l'utilisateur afin d'autoriser l'exploitation informatique du contenu de ses correspondances électroniques privées est effectué selon une périodicité fixée par voie réglementaire. Il est mis en application par le **décret n° 2017-428 du 28 mars 2017** relatif à la confidentialité des correspondances électroniques privées, qui fixe la périodicité du recueil du consentement nécessaire à l'exploitation informatique du contenu des correspondances électroniques privées des usagers à un an.

L'**article 71** est relatif au statut de « zone fibrée », dispositif qui a pour objet de permettre l'accélération du remplacement du réseau de cuivre par la fibre optique. Il renvoie à un décret en Conseil d'État les modalités d'application du dispositif d'attribution du statut de « zone fibrée » ainsi que les modalités d'application de ses dispositions, notamment les obligations réglementaires pouvant être adaptées en raison de l'attribution de ce statut et les dispositions facilitant la transition vers le très haut débit.

Le Gouvernement estime qu'un décret préexistant permet de rendre cet article applicable (**décret n° 2016-1182 du 30 août 2016** modifiant les articles R. 111-1 et R. 111-14 du code de la construction et de l'habitation), ce qui semble **discutable**. L'ARCEP a en effet, après consultation publique,

---

adopté en juillet 2017 une décision proposant au ministre chargé des communications électroniques les modalités et les conditions d'attribution du statut de « zone fibrée » ainsi que les obligations pouvant être attachées à l'attribution de ce statut, qui restent donc encore à mettre en œuvre par l'exécutif.

Le **décret n° 2017-56 du 19 janvier 2017** fixant les seuils prévus aux articles L. 42-1 et L. 44 du code des postes et des communications électroniques relatifs à l'attribution d'autorisations d'utilisation de fréquences, de ressources de numérotation et de codes à des fins expérimentales, porte application des deux mesures prévues par **l'article 92**.

L'**article 93** est relatif aux modalités de mise en œuvre du recommandé électronique. Il est mis en application par le **décret n° 2017-1728 du 21 décembre 2017** relatif au procédé électronique prévu à l'article L. 112-15 du code des relations entre le public et l'administration, qui fixe les modalités de mise en œuvre de ces procédés, notamment les règles de sécurité qu'ils devront respecter, les conditions d'information du public, du recueil de son consentement et les effets de la consultation ou l'absence de consultation, par le public, des documents qui leur sont adressés au moyen des procédés précités.

L'**article 101**, relatif aux compétitions de jeux vidéo (« *e-sport* »), prévoit les conditions d'exercice afférentes à l'organisation de telles compétitions, les conditions d'équilibre financier à respecter par leurs organisateurs ainsi qu'une obligation de déclaration auprès de l'autorité administrative. Pris pour son application, le **décret n° 2017-871 du 9 mai 2017** détermine les seuils et ratios d'équilibre financier applicables, fixe les modalités de déclaration et précise celles de participation des mineurs à ces compétitions.

L'**article 102** donne une définition du joueur professionnel salarié de jeux vidéo compétitifs et fixe aux entreprises ou associations désireuses de salarier de tels joueurs l'obligation d'obtenir un agrément ministériel. Pris pour son application, le **décret n° 2017-872 du 9 mai 2017** relatif au statut des joueurs professionnels salariés de jeux vidéo compétitifs précise les conditions d'obtention, de renouvellement et de retrait de cet agrément, fixe par ailleurs les conditions dans lesquelles il est recouru au contrat à durée déterminée inférieure à un an. Concernant néanmoins les dates des saisons de compétitions de jeux vidéo, le décret n'était pas suffisant pour considérer cette mesure applicable, puisqu'il renvoie à un arrêté du ministre chargé du numérique. Cet arrêté n'a été pris qu'un an plus tard, soit tout récemment (**arrêté du 17 avril 2018** fixant la liste des dates de début et de fin de saison de compétitions de jeux vidéo).

L'**article 105**, relatif à l'accessibilité des personnes handicapées aux services de communications électroniques, a été appliqué par le **décret n° 2017-875 du 9 mai 2017**, qui définit les limites d'un usage

raisonnable de l'offre de services de communications électroniques accessible que les opérateurs de communications électroniques ont l'obligation de commercialiser, fixe le seuil du chiffre d'affaires au-delà duquel les entreprises doivent rendre leur numéro de téléphone destiné à recueillir l'appel d'un consommateur accessible aux personnes sourdes, malentendantes, sourd-aveugles ou aphasiques et, enfin, précise les diplômes et les qualifications requis pour les professionnels intervenant sur l'accessibilité simultanée des appels, ainsi que les modalités de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre de l'obligation d'accessibilité des services téléphoniques.

L'**article 107** est relatif à la carte « mobilité inclusion », un décret devant préciser ses conditions d'application, notamment les modalités de protection des données à caractère personnel et de sécurisation de la carte, ainsi que les modalités spécifiques d'instruction et d'attribution de la carte pour certains bénéficiaires. Il est mis en application :

- par le **décret n° 2016-1847 du 23 décembre 2016** autorisant la création de traitements automatisés de données à caractère personnel relatifs à la carte « mobilité inclusion », qui permet notamment la mise en place ou l'adaptation des systèmes d'information en vue de l'instruction, de la délivrance, de la fabrication de la carte et de l'envoi des courriers relatifs à celle-ci.

- et par le **décret n° 2016-1849 du 23 décembre 2016** relatif à la carte « mobilité inclusion » pris en application de l'article 107 de la loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique et en application de l'article 2 de la loi n° 93-1419 du 31 décembre 1993 relative à l'Imprimerie nationale, qui définit les modalités de demande, d'instruction et de délivrance de ladite carte, précise les droits associés aux différentes mentions de cette carte, procède également à l'actualisation des dispositions des divers codes pour tenir compte de la création de cette carte et prévoit enfin certaines dispositions transitoires visant les personnes actuellement bénéficiaires de la carte d'invalidité et de la carte de stationnement pour personnes handicapées.

#### **4. Les mesures réglementaires d'application restant à prendre**

La mise en œuvre complète de l'**article 6**, qui généralise la mise en ligne de documents administratifs disponibles sous format électronique, nécessite encore l'adoption d'un décret simple déterminant la liste des catégories de documents pouvant être rendus publics sans avoir fait l'objet du traitement permettant de rendre impossible l'identification de personnes concernées par ces documents.

Selon les informations fournies par le Gouvernement, le projet de décret a reçu un avis favorable du Conseil national d'évaluation des normes (CNEN) le 12 janvier 2017 et de la CADA le 26 janvier 2017. Il a également été soumis à la CNIL pour avis à la même époque et des réunions de travail

---

ont encore eu lieu un an plus tard, au cours du mois de janvier 2018. La direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) estime que l'adoption du texte devrait être « imminente ».

La mesure d'application prévue par l'**article 8**, relative à la date de publication des documents administratifs mis en ligne sous format électronique, peut faire l'objet d'un décret simple. Ce texte n'était toutefois nécessaire, selon le Gouvernement, que si une entrée en vigueur avant l'expiration du délai de deux ans était envisagée, ce qui n'est pas le cas.

Les **articles 20 et 21** prévoient, respectivement pour les décisions de justice de l'ordre administratif et de l'ordre judiciaire, une mise à la disposition du public à titre gratuit dans le respect de la vie privée des personnes concernées, précédée d'une analyse du risque de ré-identification des personnes. Les conditions d'application de ces articles sont renvoyées à deux décrets en Conseil d'État qui n'ont pas été publiés à ce jour.

Selon les informations données par le Gouvernement, les deux projets de décret font actuellement l'objet de consultations autour, notamment, de la notion d'analyse du risque de ré-identification, « notion nouvelle d'un point de vue juridique et technique ». Leur publication, initialement annoncée pour le courant du second semestre de l'année 2017, serait désormais prévue avant l'été 2018, leur préparation relevant de la Chancellerie qui s'appuie sur le rapport Cadiet remis le 9 janvier 2018.

Néanmoins, l'article 19 du **projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**, déposé au Sénat le 20 avril 2018, **entend à nouveau modifier l'économie générale du régime d'open data des décisions de justice**. La publication des décrets d'application attendus semble dès lors peu probable.

L'**article 22** institue, sous la responsabilité du ministre chargé de la sécurité routière, une base de données nationale des vitesses maximales autorisées sur le domaine public routier. Il doit faire l'objet d'un décret en Conseil d'État fixant la liste des informations à transmettre et les modalités de ces transmissions par les gestionnaires du domaine public routier. Ce décret en Conseil d'État est toujours en cours d'élaboration par le ministère des transports.

L'**article 38** encourage les techniques de fouille et d'exploration des textes et des données des copies ou reproductions numériques réalisées à partir d'une source licite. Un décret en Conseil d'État devait préciser les conditions dans lesquelles l'exploration des textes et des données est mise en œuvre, ainsi que les modalités de conservation et de communication des fichiers produits au terme des activités de recherche publique. Il devait également désigner des organismes chargés de la conservation et la communication des copies techniques issues des traitements, au terme des activités de recherche scientifique.

Selon les informations transmises par le Gouvernement, le projet de décret a fait l'objet d'un avis de rejet du Conseil d'État, l'exception « *text and Data Mining* » (TDM) n'étant pas prévue à ce stade par la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information. Le Gouvernement a néanmoins réaffirmé son attachement à cette mesure et s'est réjoui que le projet de révision de la directive actuellement en cours de discussion au Parlement européen comporte bien l'introduction d'une telle exception, qui devra ensuite être transposée en droit français.

L'**article 48** a prévu la mise en œuvre pour les consommateurs, à compter du 25 mai 2018, d'un droit général à la récupération et à la portabilité des données personnelles et non personnelles.

Un décret simple doit fixer les modalités et conditions de récupération, par le consommateur, des données résultant de l'utilisation de son compte d'utilisateur et consultables en ligne et préciser les données associées au compte utilisateur du consommateur pouvant être récupérées. Il doit aussi fixer une liste de types d'enrichissements présumés non significatifs ne pouvant justifier un refus de récupération, par le consommateur, des données résultant de l'utilisation de son compte. Il doit enfin fixer le seuil du nombre de comptes d'utilisateurs ayant fait l'objet d'une connexion au cours des six derniers mois au-dessous duquel certaines de ces dispositions ne s'appliquent pas.

**Aucune de ces mesures d'application n'a été prise à ce jour. En tout état de cause, ce régime est en voie d'être abrogé par le projet de loi relatif à la protection des données personnelles, actuellement en instance de lecture définitive devant l'Assemblée nationale** (prévue à la mi-mai 2018). Le droit à la portabilité des données personnelles devrait être assuré par l'application directe du règlement général sur la protection des données personnelles.

L'**article 51** encadre les activités de location via des plateformes pour de courtes durées d'un local meublé en faveur d'une clientèle de passage qui n'y élit pas domicile. Un décret simple est encore nécessaire pour la complète mise en application de cet article, afin de préciser les modalités de contrôle et de sanction des manquements aux obligations liées à la mise en location ou sous-location d'un local meublé.

Ce décret devait être notifié à la Commission européenne et soumis à l'avis de la CNIL et du Conseil national d'évaluation des normes. **Néanmoins, l'article 51 du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, déposé le 4 avril 2018 devant l'Assemblée nationale, procède à une profonde réécriture de ces dispositions.** Il prévoit de renforcer les contrôles et les sanctions civiles en matière de locations de courte durée à des fins touristiques, à l'encontre des loueurs et des intermédiaires qui ne respectent pas leurs obligations.



---

L'**article 63**, qui traite notamment de la « mort numérique », donne à toute personne la possibilité de définir des directives relatives à la conservation, à l'effacement et à la communication de ses données à caractère personnel après son décès.

Il doit être mis en application par un décret en Conseil d'État précisant les modalités et l'accès au registre unique dans lequel sont inscrites les références des directives générales d'une personne relative à la conservation, à l'effacement et à la communication de ses données à caractère personnel après son décès et le tiers de confiance numérique auprès desquelles elles sont enregistrées.

Le projet de décret est toujours en cours de finalisation, l'avis de la CNIL sur le projet de registre unique des mandats de protection future ayant été rendu le 23 mars 2017.

L'**article 86** prévoit que la preuve de l'identité aux fins d'accéder à un service de communication en ligne peut être apportée par un moyen d'identification électronique et que ce dernier est présumé fiable jusqu'à preuve du contraire lorsqu'il répond aux prescriptions du cahier des charges établi par l'Agence nationale de sécurité des systèmes d'information. Un décret doit fixer le contenu de ce cahier des charges et établir le niveau de fiabilité exigé du moyen d'identification électronique aux fins de bénéficier de cette présomption. Malgré une consultation publique en ligne close fin avril 2017 sur un projet de décret, ce texte n'a pas été adopté au 31 mars 2018.

L'**article 87** établit la définition légale d'un service de coffre-fort numérique, dont il décrit l'objet et les critères de fonctionnement. Un décret doit préciser les modalités de mise en œuvre de ce service de coffre-fort numérique ainsi que de sa certification par l'État. Il doit en outre préciser les conditions selon lesquelles est offerte la possibilité de récupérer les documents et les données stockées. Malgré une consultation publique en ligne également close fin avril 2017 sur deux projets de décret, ces textes n'ont pas non plus été adoptés au 31 mars 2018.

L'**article 90** étend le principe « dites-le nous une fois ». Un décret en Conseil d'État, attendu depuis l'ordonnance de codification du code des relations entre le public et l'administration, doit fixer la liste des pièces justificatives que les personnes n'ont plus à produire lorsqu'une administration détient déjà ces informations. Malgré la réaffirmation du principe dans d'autres dispositions du même code à l'occasion de la discussion du projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public, ce décret n'a jamais été publié.

Une mesure d'application de l'**article 105**, concernant la création et les missions d'un groupement interprofessionnel comportant notamment des opérateurs de communications électroniques doit faire l'objet d'un décret simple, toujours en cours d'élaboration selon le Gouvernement.

L'**article 106** est relatif à la mise en accessibilité pour les personnes handicapées des services de communication au public en ligne. Un décret en Conseil d'État doit fixer les seuils de chiffre d'affaires des organismes délégataires d'une mission de service public et des entreprises au-delà desquels ceux-ci doivent rendre accessibles aux personnes handicapées les services de communication au public en ligne. Ce décret doit également fixer le montant de la sanction administrative en cas de défaut de mise en conformité d'un tel service, préciser certaines règles relatives à l'accessibilité et aux modalités de formation des personnels intervenant sur ces services. Il est toujours en cours d'élaboration selon le Gouvernement.

**La loi n° 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique est partiellement applicable.**

**2. Loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle**

Issue d'une proposition de loi déposée au Sénat par M. Bruno Sido et plusieurs de ses collègues le 20 novembre 2015, dont l'objet initial était de permettre la **survivance des communes associées régies par la loi dite « Marcellin » du 16 juillet 1971, en cas de nouvelle fusion, sous le statut de la commune déléguée**, ce texte a été enrichi au cours de son examen par le Parlement pour favoriser la création de communes nouvelles et traiter des difficultés apparues dans le fonctionnement de celles qui avaient déjà été instituées.

Le texte adopté par le Sénat en première lecture prévoyait ainsi :

- le maintien dans leurs fonctions, en cas d'extension d'une commune nouvelle, des maires des communes associées et des communes déléguées jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal (**article 1<sup>er</sup>**) ;

- une dérogation provisoire, jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal, à la règle de la parité pour l'élection des adjoints au maire dès lors que chacune des communes ayant fusionné avait une population inférieure à 1 000 habitants (**article 1<sup>er bis</sup>**, devenu **l'article 3** de la loi promulguée) ;

- des règles transitoires relatives à l'ordre du tableau de la municipalité pour la période s'étendant de la création d'une commune nouvelle jusqu'au premier renouvellement de son assemblée délibérante (**article 1<sup>er ter</sup>**, devenu **l'article 4** de la loi promulguée) ;

- la faculté, pour le conseil municipal de la commune nouvelle, de fixer le montant de l'indemnité de fonction des maires des communes déléguées de moins de 1 000 habitants, qui en font la demande, en-deçà du barème (**article 1<sup>er quater</sup>**, devenu **l'article 5** de la loi promulguée) ;

---

- les modalités de remplacement d'un siège de conseiller communautaire devenu vacant jusqu'au premier renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, créée en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même établissement public de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre (**article 1<sup>er</sup> quinquies**, devenu **l'article 6** de la loi promulguée) ;

- les règles de détermination du nombre de délégués sénatoriaux durant les deux phases de la période transitoire de composition du conseil municipal d'une commune nouvelle (**article 2**, devenu **l'article 15** de la loi promulguée).

Approuvant les orientations du texte voté par le Sénat, l'Assemblée nationale y a ajouté diverses dispositions visant à faciliter la mise en place de la commune nouvelle :

- en précisant les modalités de répartition des sièges de conseiller municipal entre les anciennes communes dans le cas où, en l'absence de délibérations concordantes des communes fusionnant, le conseil municipal est composé, jusqu'à son premier renouvellement, des maires, des adjoints, ainsi que de conseillers municipaux des anciennes communes proportionnellement à leurs populations respectives (**article 1<sup>er</sup> bis A**, devenu **l'article 2** de la loi promulguée) ;

- en permettant aux communes souhaitant fusionner, lorsqu'elles sont membres d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre distincts, de délibérer sur celui des EPCI auquel elles souhaitent rattacher la commune nouvelle dès sa création (**article 1<sup>er</sup> sexies**, devenu **l'article 7** de la loi promulguée) ;

- en mentionnant expressément que sont membres du conseil municipal de la commune nouvelle les conseillers municipaux qui étaient « *en exercice* » dans les communes ayant fusionné (**article 1<sup>er</sup> septies**, devenu **l'article 9** de la loi promulguée) ;

- en garantissant jusqu'au prochain renouvellement du conseil municipal de la commune nouvelle, en cas de fusion d'EPCI ou en cas d'extension du périmètre d'un EPCI à fiscalité propre à une commune nouvelle, la représentation de chacune des communes ayant fusionné au sein du conseil communautaire (**article 8 nonies**, devenu **l'article 11** de la loi promulguée) ;

- en introduisant des règles transitoires de composition du comité syndical, en cas de création d'une commune nouvelle en lieu et place de plusieurs communes membres d'un même syndicat de communes, pour lui permettre de conserver un nombre de sièges égal à la somme de ceux précédemment détenus par chacune des anciennes communes (**article 1<sup>er</sup> decies**, devenu **l'article 12** de la loi promulguée) ;

- en adaptant aux caractéristiques des communes nouvelles l'application des dispositions régissant les mairies d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille qui leur sont applicables (**article 1<sup>er</sup> undecies**, devenu **l'article 13** de la loi promulguée).

En outre, les **articles 1<sup>er</sup> septies A, 1<sup>er</sup> octies et 1<sup>er</sup> duodecies**, introduits par l'Assemblée nationale (et devenus respectivement les **articles 8, 10 et 14** de la loi promulguée), tirent les conséquences de la fusion sur le plan financier. Ils prévoient respectivement :

- le maintien aux communes nouvelles, jusqu'au prochain renouvellement général des conseils municipaux, du bénéfice du régime des aides au titre du fonds d'amortissement des charges d'électrification attribuées aux communes rurales, sur le territoire des anciennes communes qui s'en trouveraient exclues du fait de la création de la commune nouvelle ;

- des modalités d'harmonisation de la redevance d'enlèvement des ordures ménagères sur le modèle du régime de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères ;

- un mécanisme d'harmonisation, en cas de création d'une commune nouvelle, de la participation pour le financement de l'assainissement collectif (PFAC).

Les députés ont enfin généralisé le principe retenu par les sénateurs à **l'article 1<sup>er</sup> quater** (devenu **l'article 5** de la loi promulguée), en autorisant le conseil municipal d'une commune de moins de 1 000 habitants à fixer l'indemnité de fonction du maire à un montant inférieur au barème, à la demande de celui-ci. La disposition spécifique introduite par le Sénat pour les maires délégués, devenue sans objet, a donc été supprimée.

En deuxième lecture, le Sénat a adopté le texte sans modification.

**La loi n° 2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle est d'application directe.**

### **3. Loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle**

Alors que la procédure accélérée a été engagée par le Gouvernement sur le projet de loi portant application des mesures relatives à la justice du XXI<sup>ème</sup> siècle, les délais d'examen de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle ont été particulièrement longs : dépôt au Sénat le 31 juillet 2015, adoption par le Sénat le 5 novembre 2015 puis, plus de six mois plus tard, adoption par l'Assemblée nationale le 24 mai 2016. La commission mixte paritaire ayant échoué le 22 juin 2016, la suite de la procédure s'échelonna jusqu'en octobre 2016 : adoption en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale le 12 juillet, puis par le Sénat le

---

28 septembre, avant une adoption définitive par l'Assemblée nationale le 12 octobre. En dépit de la procédure accélérée, l'examen parlementaire de ce texte s'est donc étendu sur une durée de quinze mois.

En outre, ce texte a subi une inflation législative particulièrement notable, en particulier lors de l'examen en première lecture par l'Assemblée nationale, seconde assemblée saisie. En effet, le texte est passé de 54 à 115 articles, avec l'insertion par l'Assemblée nationale de 55 articles additionnels en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement.

Sur un total de 85 mesures réglementaires prévues, 56 ont déjà été prises et 29 restaient à prendre à la date du 31 mars 2018, soit un **taux d'application de 66 % seulement** plus de 16 mois après la promulgation de la loi. Toutefois, certaines mesures non encore prises concernent des dispositions législatives dont l'entrée en vigueur est encore à venir, de sorte que ce taux d'application insuffisant est à relativiser.

Au vu notamment des débats parlementaires sur la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, la commission des lois du Sénat a décidé, en juin 2016, quelques mois seulement après la promulgation de cette loi, de créer une mission d'information sur le redressement de la justice, dont les conclusions ont été présentées en avril 2017<sup>1</sup>. Ces conclusions ont donné lieu au dépôt, en juillet 2017, puis à l'adoption par le Sénat, en octobre 2017, d'une proposition de loi d'orientation et de programmation pour le redressement de la justice et d'une proposition de loi organique pour le redressement de la justice. Dans la continuité chronologique de ces travaux du Sénat, le Gouvernement a déposé au Sénat, le 20 avril 2018, un projet de loi de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice et un projet de loi organique relatif au renforcement de l'organisation des juridictions.

### **1. La mise en place du service d'accueil unique du justiciable**

L'**article 2** de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 prévoit la création d'un service d'accueil unique du justiciable (SAUJ), « *dont la compétence s'étend au-delà de celle de la juridiction où il est implanté* », devant permettre d'informer les justiciables sur les procédures qui les concernent et de recevoir de leur part des actes afférents à ces procédures, y compris lorsqu'une procédure relève d'une autre juridiction que celle dans laquelle le SAUJ est implanté. Le SAUJ suppose, pour les agents des greffes qui y sont affectés, de pouvoir accéder aux systèmes informatiques en matière civile et pénale.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! » de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois n° 495 (2016-2017) - 4 avril 2017.

Le **décret n° 2017-897 du 9 mai 2017** relatif au service d'accueil unique du justiciable et aux personnes autorisées à accéder au traitement de données à caractère personnel « Cassiopée » a rendu applicable cette disposition. Ce décret a prévu la mise en place du SAUJ dans le cadre du ressort des tribunaux de grande instance, en incluant les tribunaux d'instance et les conseils de prud'hommes, c'est-à-dire uniquement les juridictions dont le greffe est assuré par des fonctionnaires des services judiciaires, et seulement pour certains actes de procédure. Le SAUJ est compétent pour l'ensemble des juridictions du ressort d'un même tribunal de grande instance. À terme, la compétence de chaque SAUJ devrait être nationale et étendue à tous les actes de procédure, de sorte que ce décret est présenté par le Gouvernement comme une première étape de la mise en place du SAUJ.

Le déploiement progressif du SAUJ dans les juridictions concernées a été réalisé en 2017. Il a été étudié dans le cadre de la mission d'information sur le redressement de la justice.

## **2. La réforme des juridictions sociales**

L'**article 15** de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 prévoit, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, la **suppression des tribunaux des affaires de sécurité sociale (TASS) et des tribunaux du contentieux de l'incapacité (TCI) et le transfert de leurs compétences à des tribunaux de grande instance (TGI) spécialement désignés**. Elle prévoit également, à la même date, la **suppression des commissions départementales d'aide sociale (CDAS)** et le transfert de leurs compétences pour partie à ces mêmes TGI et pour partie aux tribunaux administratifs, en fonction de la nature des affaires. **Le recours administratif préalable devient obligatoire avant tout recours contentieux.**

Présidée par un magistrat du siège, la formation de jugement compétente des TGI comportera un assesseur représentant les salariés et un assesseur représentant les employeurs, désignés par les organisations représentatives comme actuellement les assesseurs des TASS et des TCI. La procédure restera globalement la même.

Au niveau de l'appel, la Cour nationale de l'incapacité et de la tarification de l'assurance des accidents du travail (CNITAAT) sera également supprimée, sa compétence étant transférée à des cours d'appel spécialement désignées, à l'exception de sa compétence en matière de tarification des accidents du travail, transférée à une seule cour d'appel spécialement désignée. La Commission centrale d'aide sociale (CCAS) sera également supprimée et sa compétence transférée, selon la nature des affaires, à ces mêmes cours d'appel ou aux cours administratives d'appel.

---

Sont modifiés par cette réforme le code de l'action sociale et des familles, le code de la sécurité sociale et le code de l'organisation judiciaire.

À quelques mois de l'entrée en vigueur de cette réforme, alors que le stock des affaires devant les TASS et les TCI reste très élevé en dépit de la priorité donnée par le ministère de la justice à sa résorption (affectation de juristes assistants notamment), **l'essentiel du volet réglementaire reste à prendre**. Ces textes d'application sont en cours d'élaboration.

Seul a été pris, au 31 mars 2018, le **décret n° 2017-13 du 5 janvier 2017** désignant une cour d'appel spécialisée pour connaître du contentieux de la tarification de l'assurance des accidents du travail, lequel a désigné la cour d'Amiens<sup>1</sup>.

Restent à prendre les décrets désignant les TGI et les autres cours d'appel compétents pour connaître du contentieux de la sécurité sociale, ainsi que le volet réglementaire de la réforme dans les différents codes (recours préalable obligatoire, procédure juridictionnelle, statut des assesseurs...). L'article 12 de la loi comporte ainsi 10 renvois à des textes réglementaires, dont un seul est à ce jour satisfait.

S'agissant de l'entrée en vigueur de la réforme, l'**article 114** de la loi prévoit plus spécialement que celle-ci entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Compte tenu des difficultés rencontrées, il est très peu probable que la date du 1<sup>er</sup> janvier 2019 soit anticipée, de sorte qu'aucun décret spécifique à la date d'entrée en vigueur n'est à attendre.

En particulier, la question du transfert des personnels affectés au secrétariat des TASS et TCI reste posée : ces personnels sont des agents des caisses de sécurité sociale, en majorité, ou des agents du ministère des affaires sociales, alors que leurs missions vont être transférées aux services judiciaires. Peu d'entre eux souhaitent rejoindre les services judiciaires, ce qui suscite l'inquiétude dans les greffes des TGI, qui auront à assurer ces missions supplémentaires.

L'**article 109** de la loi habilite le Gouvernement à prendre des ordonnances pour, d'une part, assurer la mise en œuvre de la réforme des juridictions sociales et, d'autre part, fixer « *les modalités des possibilités d'accès aux corps des services judiciaires ou aux corps communs du ministère de la justice des personnels administratifs de ces juridictions ou de retour dans leurs structures d'origine* ». Ces deux ordonnances<sup>2</sup> devraient être publiées dans le courant du mois de mai 2018.

---

<sup>1</sup> Le fonctionnement de la CNITAAT, localisée à Amiens, est aujourd'hui assuré par la cour d'appel d'Amiens.

<sup>2</sup> La première traitera en particulier du traitement juridictionnel des contentieux.

### **3. L'intégration du tribunal de police au sein du tribunal de grande instance**

L'article 15 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a prévu le transfert, au 1<sup>er</sup> juillet 2017, des **audiences du tribunal de police au sein du tribunal de grande instance**. Afin de **simplifier la procédure de l'amende forfaitaire pour les contraventions de cinquième classe**, le même article autorise également le commissaire de police à occuper les fonctions du ministère public lors des audiences du tribunal de police. Le **décret n° 2017-683 du 28 avril 2017** a tiré les conséquences de ces dispositions dans la partie réglementaire du code de procédure pénale.

Tout en partageant les objectifs de simplification et de centralisation de la réforme, la commission des lois du Sénat s'était inquiétée, lors de l'examen du projet de loi, des **aspects matériels de ce transfert**. Force est de constater que ces inquiétudes n'ont pas été prises en compte par la chancellerie : au 1<sup>er</sup> juillet 2017, aucune migration de l'application métier des tribunaux de police (« Minos ») n'avait été programmée vers l'application métier, en matière pénale, des tribunaux de grande instance (« Cassiopée »). Au 31 mars 2018, les greffiers continuent d'utiliser bon gré mal gré les deux applications, malgré les dysfonctionnements récurrents. Alors que cette disposition figurait dans le projet de loi initial déposé le 31 juillet 2015 au Sénat, on peut s'interroger sur la capacité d'anticipation de la chancellerie des évolutions informatiques nécessaires à la pleine application des dispositifs législatifs.

### **4. Le fonctionnement interne des juridictions**

Le chapitre II du titre III de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 comprend les articles 17 à 24 relatifs au fonctionnement interne des juridictions.

L'article 17 organise les modalités de remplacement du juge des libertés et de la détention.

Par dérogation aux règles de compétence territoriale, l'article 20 permet de saisir un tribunal de grande instance limitrophe lorsque la victime d'une infraction est un magistrat.

L'article 21 rétablit, pour les experts judiciaires, une limitation de la durée d'inscription sur une liste nationale, fixée à sept ans.

Ces dispositions de procédure pénale sont **d'application directe et immédiate**.

### **5. L'organisation et la compétence des juridictions répressives**

Le chapitre III du titre III de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 comprend les articles 25 à 27 tendant à l'amélioration de l'organisation et de la compétence des juridictions répressives.



Concernant la procédure d'instruction, l'**article 25** supprime l'obligation de la « collégialité » : ce principe, jamais entré en vigueur, imposait que certains actes d'instruction soient délibérés par au moins trois juges d'instruction.

L'**article 26** étend le champ de compétence matérielle des pôles de santé publique des tribunaux de grande instance de Paris et de Marseille.

L'**article 27** étend la compétence des juridictions du littoral spécialisées (JULIS) aux infractions relatives aux biens culturels maritimes commises dans les eaux territoriales. Par **décret n° 2017-429 du 28 mars 2017** ont été désignées les mêmes juridictions que celles compétentes en matière de pollution des eaux marines, à savoir les tribunaux de grande instance de Brest, Le Havre, Marseille et les tribunaux de première instance de Fort-de-France, Saint-Denis de La Réunion et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les dispositions du chapitre III du titre III de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 sont **entièrement applicables**.

#### **6. L'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la justice des mineurs**

Le chapitre IV du titre III de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 comprend les articles 28 à 33 tendant à l'amélioration de l'organisation et du fonctionnement de la justice des mineurs :

- rétablissement du principe selon lequel les dépenses de l'aide sociale à l'enfance sont prises en charge par le **département du siège de la juridiction** qui a prononcé la mesure en première instance (**article 28**) ;
- **suppression des tribunaux correctionnels pour mineurs (article 29)** ;
- **généralisation du cumul des mesures éducatives et des condamnations pénales** pour les mineurs délinquants (**article 30**) ;
- jugement devant le juge des enfants, facilitation de la césure dans le procès pénal des mineurs (**article 31**) ;
- assistance obligatoire par un avocat d'un mineur en garde à vue (**article 31**) ;
- **possibilité de convocation par officier de police judiciaire** aux fins de **recours à la force publique** pour l'exécution des mesures éducatives de placement (**article 33**).

Toutes ces dispositions sont **d'application directe**.

La mise en œuvre de la disposition prévoyant l'**assistance obligatoire par un avocat d'un mineur en garde à vue** s'est heurtée à de nombreuses **difficultés**, faute d'information et d'anticipation des parquets et des barreaux en amont de son entrée en vigueur. Une dépêche du 28 décembre 2016 de la direction des affaires criminelles et des grâces a

proposé des solutions *contra legem* afin de ne pas paralyser un nombre considérable d'enquêtes à raison de l'indisponibilité ou du refus des avocats d'assister les mineurs placés en garde à vue<sup>1</sup>.

Les dispositions du chapitre IV du titre III de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 sont **entièrement applicables**.

### **7. La répression de certaines infractions routières**

Le chapitre V du titre III de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 comprend les articles 34 à 37 visant à améliorer la répression de certaines infractions routières.

L'**article 34** étend le champ d'application des procédures de contrôle-sanction automatisé et de vidéo-verbalisation à de nombreuses infractions, notamment en cas de défaut de port de la ceinture de sécurité. La **liste des infractions concernées** a été fixée par le **décret n° 2016-1955 du 28 décembre 2016**<sup>2</sup>. Ce décret précise que le titulaire du certificat d'immatriculation du véhicule est redevable pécuniairement de l'amende encourue pour ces mêmes infractions. Les modalités de contestation dématérialisée de ces contraventions ont été précisées par un **arrêté du 20 mars 2017**<sup>3</sup>.

Depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2016, les personnes morales propriétaires ou locataires de véhicules ont l'obligation, sous peine de sanction pénale, de communiquer l'identité de la personne physique qui conduisait au moment des faits. Les modalités d'application de cette disposition ont été précisées, conformément à la loi, par un **arrêté du 15 décembre 2016**<sup>4</sup>. Cette disposition, qui n'a pas fait l'objet d'une circulaire d'application, a suscité des **difficultés d'interprétation** par les praticiens, notamment sur le point de savoir si elle était applicable à des infractions antérieures à l'entrée en vigueur de la loi.

L'article 34 crée également un **délit de conduite d'un véhicule en faisant usage d'un permis de conduire faux ou falsifié**, puni de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Il étend les possibilités d'immobilisation administrative, par le préfet, des véhicules.

---

<sup>1</sup> Pour de plus amples développements, voir page 112 du rapport d'information « Cinq ans pour sauver la justice ! » de M. Philippe Bas, président-rapporteur, Mme Esther Benbassa, MM. Jacques Bigot, François-Noël Buffet, Mme Cécile Cukierman, MM. Jacques Mézard et François Zocchetto, fait au nom de la commission des lois n° 495 (2016-2017) - 4 avril 2017.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-1955 du 28 décembre 2016 portant application des dispositions des articles L. 121-3 et L. 130-9 du code de la route.

<sup>3</sup> Arrêté du 20 mars 2017 précisant les modalités de contestations dématérialisées des contraventions constatées par des appareils électroniques sécurisés permettant la réalisation d'un procès-verbal dématérialisé NOR: INTS1708735A.

<sup>4</sup> Arrêté du 15 décembre 2016 pris pour l'application de l'article L. 121-6 du code de la route NOR : INTS1636723A.

Il permet d'imposer, dans le cadre d'un contrôle judiciaire ou d'un aménagement de peine, l'interdiction de conduire un véhicule non équipé d'un **dispositif homologué d'anti-démarrage par éthylotest électronique**. Cette disposition a été précisée par le **décret n° 2017-198 du 16 février 2017** relatif à l'interdiction de conduire un véhicule non équipé d'un dispositif d'antidémarrage par éthylotest électronique.

Toutes les dispositions de l'article 34 sont **applicables**.

Afin de mieux lutter contre les conduites sans assurance, l'**article 35** prévoit la **création d'un fichier des véhicules assurés**, devant être alimenté par les assureurs, ainsi que la création d'une commission de suivi, chargée de veiller au bon fonctionnement des fichiers de véhicules assurés. **Manque le décret en Conseil d'État** relatif à la composition de cette commission de suivi.

Le fonds de garantie des assurances obligatoires (FGAO), destinataire des informations figurant dans le fichier des véhicules assurés et dans le fichier des véhicules non assurés, peut également mener des actions, selon des modalités devant être fixées par décret en Conseil d'État, en vue de favoriser la régularisation de la situation d'un véhicule au regard de l'obligation d'assurance. Au 30 mars 2018, ce décret n'a pas été publié.

**Manquent également le ou les décrets en Conseil d'État :**

- permettant à d'autres organismes que le FGAO ou l'État d'interroger le fichier des véhicules assurés ;

- fixant les conditions de la création d'un fichier des véhicules susceptibles de ne pas satisfaire à l'obligation d'assurance ;

- déterminant les conditions de transmission à l'État, par l'Association pour la Gestion des Informations sur le Risque en Assurance (AGIRA), des informations concernant les véhicules susceptibles de ne pas satisfaire à l'obligation d'assurance ;

- déterminant les conditions de transmission par l'AGIRA au FGAO des numéros d'immatriculation des véhicules susceptibles de ne pas satisfaire à l'obligation d'assurance ;

- fixant les modalités de transmission d'informations entre l'AGIRA et les entreprises d'assurance.

Dix-sept mois après la publication de la loi, ces dispositions décidées lors du comité interministériel de sécurité routière du 2 octobre 2015 ne sont **toujours pas applicables**. Cela apparaît d'autant plus regrettable qu'elles ont été introduites au cours de la navette parlementaire, à l'initiative du Gouvernement, en séance publique, par la deuxième assemblée saisie (l'Assemblée nationale), sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État.

Dans le même objectif de lutte contre les conduites de véhicules non assurés, l'article 35 prévoit également l'élargissement du cadre d'utilisation du contrôle automatisé des données signalétiques de véhicules (dit LAPI, pour lecture automatisée des plaques d'immatriculation) et des finalités d'utilisation de la vidéoprotection.

L'article 36 crée une procédure d'**amende forfaitaire délictuelle**, applicable à certains délits, notamment le délit de conduite sans permis et le délit de conduite sans assurance. Cette procédure a été précisée par le **décret n° 2017-429 du 28 mars 2017** pris pour l'application des articles 495-25 et 706-111-1 du code de procédure pénale. Le **décret n° 2017-1136 du 5 juillet 2017<sup>1</sup>** permet à l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI) d'assurer l'envoi des avis d'amendes forfaitaires délictuelles.

**Manque encore un arrêté** précisant les modalités de transmission dématérialisée des requêtes et réclamations.

L'article 37 vise à réduire le nombre d'excès de vitesse constatés en créant un permis à points virtuel pour les contrevenants non-résidents sur le territoire national, titulaires d'un permis de conduire délivré par une autorité étrangère. Au 31 mars 2018, le décret permettant l'application de cette mesure décidée lors du comité interministériel de sécurité routière du 2 octobre 2015 n'a **toujours pas été publié**.

L'article 37 permet également aux agents chargés des contrôles des véhicules et de leurs conducteurs d'accéder aux données et informations du véhicule et notamment aux systèmes de diagnostic embarqués, dans le cadre du contrôle du respect des prescriptions techniques liées aux véhicules. Le **décret n° 2017-589 du 20 avril 2017** pris pour l'application de l'article L. 311-2 du code de la route autorise les officiers ou agents de police judiciaire de la gendarmerie ou de la police nationales territorialement compétents ainsi que les fonctionnaires ou agents de l'État chargés du contrôle des transports terrestres à effectuer ces opérations.

Enfin, l'article 37 exige la désignation d'une personne titulaire du permis de conduire correspondant au type de véhicule à immatriculer pour procéder à une immatriculation afin d'éviter les contournements de la loi. Cette disposition est applicable depuis la publication du **décret n° 2017-1278 du 9 août 2017** portant diverses mesures de dématérialisation et de modernisation des procédures relatives à l'immatriculation des véhicules.

## **8. La réforme du divorce par consentement mutuel**

Le volet réglementaire de la réforme du divorce par consentement mutuel, permettant de divorcer sans passage devant un juge, par simple convention de divorce enregistrée par un notaire, chaque conjoint devant être assisté par un avocat (**article 50** de la loi), a très rapidement été pris par

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1136 du 5 juillet 2017 modifiant le décret n° 2011-348 du 29 mars 2011 modifié portant création de l'Agence nationale de traitement automatisé des infractions.

---

le Gouvernement, moins d'un mois et demi après la promulgation de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, par le **décret n° 2016-1907 du 28 décembre 2016** relatif au divorce prévu à l'article 229-1 du code civil et à diverses dispositions en matière successorale, concernant également d'autres dispositions de droit civil (**articles 44, 45 et 46** de la loi).

### **9. L'action de groupe**

Les mesures réglementaires nécessaires à l'application des dispositions relatives au tronc commun de la procédure d'action de groupe devant le juge judiciaire, au tronc commun de la procédure d'action de groupe devant le juge administratif, aux nouvelles catégories d'action de groupe (discrimination, discrimination au travail, environnement et données personnelles), au toilettage de l'action de groupe en matière de santé et à l'action en reconnaissance de droits devant le juge administratif (titres V et VI de la loi, regroupant les **articles 60 à 93**) ont été pris par le Gouvernement **dans les six mois de la promulgation de la loi**, avec le **décret n° 2017-888 du 6 mai 2017** relatif à l'action de groupe et à l'action en reconnaissance de droits prévues aux titres V et VI de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

Ce décret a modifié le code de procédure civile, le code de justice administrative, le code de l'environnement et le code de la santé publique.

### **8. La modernisation de la gestion de l'état civil**

Deux décrets ont été publiés pour la mise en œuvre des dispositions de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 relatives à la gestion de l'état civil :

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-278 du 2 mars 2017** relatif au délai de déclaration de naissance, pris en application de l'article 54 ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2017-890 du 6 mai 2017** relatif à l'état civil, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2017<sup>1</sup>, qui a été pris en application de l'article 51, relatif à la mise en œuvre par les communes de traitements automatisés en matière d'état civil, des articles 53 et 114, relatifs à la publicité des actes de l'état civil, et de l'article 55, relatif à la procédure d'annulation et de rectification des erreurs matérielles des actes de l'état civil<sup>2</sup>.

Un ou plusieurs arrêtés du garde des sceaux, ministre de la justice, doivent encore compléter le décret du 6 mai 2017.

---

<sup>1</sup> À l'exception du titre III, relatif aux dispositions de procédure civile et notamment à l'annulation et la rectification des actes de l'état civil, qui est d'application immédiate.

<sup>2</sup> Le décret du 6 mai 2017 relatif à l'état civil regroupe et modernise l'ensemble des règles régissant la tenue et la gestion de l'état civil. Il remplace et abroge les décrets n°s 51-284 du 3 mars 1951 relatif aux tables annuelles et décennales de l'état civil, 60-833 du 6 août 1960 relatif à la vérification des registres de l'état civil et 62-921 du 3 août 1962 modifiant certaines règles relatives aux actes de l'état civil.

*a) La tenue de l'état civil*

L'article 51 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a modifié l'article 40 du code civil afin de maintenir **l'obligation de tenir les registres de l'état civil en double exemplaire, sauf pour les communes qui ont mis en place un traitement automatisé de ces données.**

Le **décret n° 2017-890 du 6 mai 2017** fixe les caractéristiques techniques des traitements des données de l'état civil. Il précise notamment les modalités d'hébergement technique du système de traitement, les conditions dans lesquelles les communes peuvent déléguer l'hébergement du traitement automatisé au département, à la région, à un établissement public de coopération intercommunale ou à toute personne morale de droit public de son choix, et l'articulation possible entre le traitement automatisé<sup>1</sup> et la plate-forme COMEDEC<sup>2</sup>.

Deux dispositions de ce décret renvoient à un **arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice**, la fixation :

- d'une part, des conditions techniques de sécurité, d'intégrité et de confidentialité des traitements automatisés des données de l'état civil et de leur hébergement (article 11 du décret) ;

- d'autre part, des conditions et caractéristiques techniques requises pour les communes dispensées de l'obligation d'établir un second exemplaire des registres de l'état civil (article 13 du décret).

Cet arrêté n'ayant **pas encore** été **pris** au 31 mars 2018, l'article 51 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 est **partiellement applicable**.

*b) La publicité des actes de l'état civil*

L'article 53 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 prévoit les **modalités de publicité des actes de l'état civil.**

Le **décret n° 2017-890 du 6 mai 2017** détermine le contenu de ces actes et les conditions de délivrance des copies intégrales et des extraits. Il détaille les modalités de recours à la procédure de vérification électronique sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état

---

<sup>1</sup> Les communes peuvent mettre en place un système de traitement automatisé pour l'établissement et la mise à jour des actes de l'état civil. Ce système permet la gestion sécurisée des données et se distingue de la plate-forme dite COMEDEC, qui en permet l'échange sécurisé entre les acteurs concernés aux fins de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil.

<sup>2</sup> Pour communication électronique des données d'état civil. Ce dispositif permet l'échange dématérialisé des données de l'état civil issues des actes de naissance, de mariage et de décès entre les dépositaires des données (mairies et service central de l'état civil) et les destinataires de ces données (administrations, officiers de l'état civil et notaires). L'utilisateur n'a alors plus à produire lui-même son acte de l'état civil à l'appui d'une démarche administrative, l'administration ou le notaire adressant directement une demande à l'officier de l'état civil de la commune de naissance ou au service central de l'état civil.

---

civil, par les communes, *via* la plate-forme COMEDEC, conformément à l'article 101-1 du code civil créé par l'article 53.

Le recours à cette plate-forme d'échanges de données permet de simplifier les démarches des usagers qui n'ont plus à produire l'acte de l'état civil requis dans certaines hypothèses prévues à l'article 70 du code civil<sup>1</sup>, et représente également un gain de temps pour l'administration.

En cas de raccordement à COMEDEC, les acteurs concernés (communes, administrations de l'État, notaires) sont tenus de l'utiliser pour procéder à la vérification des données de l'état civil. La procédure dématérialisée se « *substitue* » alors « *à toute autre forme de délivrance de copie intégrale ou d'extrait* » d'actes de l'état civil.

L'article 53 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 institue à ce titre **une obligation de raccordement à COMEDEC pour les communes sur le territoire desquelles « est située ou a été située une maternité »**, obligation à laquelle le Sénat s'était opposé sans succès concernant les communes dont les maternités ont fermé. Selon M. Yves Détraigne, rapporteur de la commission des lois du Sénat, la baisse prévisible du nombre d'établissement d'actes de naissance rendait moins pertinente cette obligation de raccordement.

La loi prévoit une **entrée en vigueur différée de cette obligation au 1<sup>er</sup> novembre 2018**. Les communes concernées ont d'ailleurs été invitées à se signaler auprès de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS) - gestionnaire de la plate-forme COMEDEC - avant le 1<sup>er</sup> juin 2017, par dépêche du secrétaire général du ministère de la justice et du directeur des affaires civiles et du sceau en date du 31 mars 2017.

Le décret du 6 mai 2017 relatif à l'état civil confirme à cet égard deux points importants :

- **l'utilisation de la plate-forme d'échanges COMEDEC est gratuite pour les communes, tout comme la fourniture des certificats électroniques *ad hoc* par l'Agence nationale des titres sécurisés** (article 43 du décret) ;

- **l'État s'engage pendant une période de sept ans** à compter de la date de publication du décret (soit jusqu'au 10 mai 2024) **à verser une aide annuelle aux communes** qui mettent en œuvre la procédure de vérification sécurisée des données à caractère personnel contenues dans les actes de l'état civil *via* la plate-forme d'échanges dédiée COMEDEC (article 45 du décret). Un **arrêté du 31 mai 2017** relatif à la participation financière de l'État au déploiement de COMEDEC fixe le montant de ladite aide.

---

<sup>1</sup> L'article 52 de la loi prévoit la possibilité de transmission des extraits d'actes de naissance de futurs époux directement par la commune de naissance à la commune de célébration du mariage (article 70 du code civil) ou bien encore pour la rédaction des actes de décès, la commune lieu du décès pouvant obtenir directement la vérification des données requises auprès de la commune dépositaire de l'acte de naissance ou, à défaut, de l'acte de mariage (article 78 du code civil).

Deux autres dispositions de ce décret renvoient à un **arrêté du garde des sceaux, ministre de la justice**, la fixation :

- des conditions de transmission *via* la plate-forme d'échanges COMEDDEC des mentions des actes de l'état civil apposées en marge d'autres actes de l'état civil (article 8 du décret) ;

- et des caractéristiques techniques de la procédure de communication électronique des données de l'état civil (article 43 du décret).

Cet arrêté n'ayant **pas encore** été **pris** au 31 mars 2018, l'**article 53** de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 est **partiellement applicable**.

*c) Le modèle du livret de famille*

Conformément à l'article 101-2 du code civil, créé par l'article 53 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, la publicité des actes de l'état civil est également assurée par le **livret de famille**.

Le contenu du livret de famille, les règles relatives à sa mise à jour, les conditions de sa délivrance et de sa sécurisation étaient déjà fixés par un décret en Conseil d'État (décret n° 74-449 du 15 mai 1974 relatif au livret de famille et à l'information des futurs époux sur le droit de la famille) et un arrêté (arrêté du 1<sup>er</sup> juin 2006) antérieurs à la loi du 18 novembre 2016.

Un **arrêté du 14 décembre 2017** a modifié l'arrêté du 1<sup>er</sup> juin 2006 fixant le modèle de livret de famille pour l'actualiser, conformément à cette dernière.

*d) La procédure de rectification administrative des erreurs ou omissions purement matérielles des actes de l'état civil*

L'**article 55** de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 simplifie et clarifie la **procédure de rectification administrative des erreurs ou omissions purement matérielles des actes de l'état civil**.

Introduit par le Sénat à l'initiative de M. Jacques Bigot, il permet à l'officier de l'état civil de procéder directement aux rectifications les plus simples sans attendre d'instruction du procureur de la République.

Le **décret n° 2017-890 du 6 mai 2017** fixe la liste des erreurs que les officiers de l'état civil peuvent corriger directement en application du nouvel article 99-1 du code civil.

L'article 55 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 est entièrement **applicable**.



### *e) Le délai pour déclarer à l'état civil la naissance d'un enfant né sur le territoire français*

Introduit par le Sénat, à l'initiative de M. Jacques Bigot, l'**article 54** de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 a modifié l'article 55 du code civil relatif au **délai pour déclarer à l'état civil la naissance d'un enfant né sur le territoire français**.

Ce délai est désormais fixé à cinq jours, contre trois auparavant ; il est porté à huit jours dans les communes difficiles d'accès lorsque l'éloignement entre le lieu de naissance et celui où se situe l'officier de l'état civil le justifie. Toutefois, l'article 54 la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 n'est pas applicable en Nouvelle-Calédonie, compétente depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013 pour légiférer en matière de droit civil et d'état civil, sauf exceptions. Les naissances survenues dans cette collectivité doivent ainsi être déclarées dans un délai de trois jours pour les personnes relevant du statut de droit commun, et de trente jours pour celles relevant du statut coutumier.

Le **décret en Conseil d'État n° 2017-278 du 2 mars 2017** relatif au délai de déclaration de naissance fixe la liste des communes qui bénéficient du délai dérogatoire de huit jours : il s'agit de quinze communes de Guyane<sup>1</sup>.

Ce même décret fixe également les modalités de computation du délai de déclaration à l'état civil de la naissance d'un enfant né sur le territoire français, en reprenant à l'identique celles qui avaient été fixées par le décret n° 60-1265 du 25 novembre 1960 relatif au mode de calcul du délai prévu à l'article 55 du code civil<sup>2</sup>.

L'article 54 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 est entièrement **applicable**.

### **9. La réforme des tribunaux de commerce et les dispositions connexes**

Les **articles 94 et 95** de la loi prévoient une réforme des tribunaux de commerce, comportant deux volets : **l'intégration des artisans dans ces juridictions élues** (inclusion dans le corps électoral, éligibilité et compétence juridictionnelle<sup>3</sup>), **à l'initiative du Sénat**, et la **modernisation du statut des juges consulaires** (déontologie, incompatibilités, obligation de formation initiale et continue, protection fonctionnelle, cumul des mandats dans le temps et limite d'âge à 75 ans, éligibilité, discipline).

---

<sup>1</sup> Il s'agit des communes d'Apatou, d'Awala-Yalimapo, de Camopi, de Grand Santi, d'Iracoubo, de Mana, de Maripasoula, d'Ouanary, de Papaïchton, de Régina, de Saint-Élie, de Saint-Georges, de Saint-Laurent du Maroni, de Saül et de Sinnamary.

<sup>2</sup> Le jour de l'accouchement n'est pas compté dans ce délai, qu'il soit de cinq ou de huit jours. De plus, lorsque le dernier jour dudit délai est un samedi, un dimanche un jour férié ou chômé, ce délai est prorogé jusqu'au premier jour ouvrable suivant.

<sup>3</sup> À ce jour, les tribunaux de commerce sont compétents uniquement pour connaître des mesures de prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives pour les artisans, à l'exclusion du contentieux ordinaire concernant les litiges entre artisans ou entre un artisan et un commerçant ou une société commerciale.

**Le premier volet de la réforme entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022.**

À ce jour, les mesures réglementaires nécessaires à l'intégration des ressortissants du répertoire des métiers dans le corps électoral des juges consulaires et au transfert de la compétence concernant les artisans des tribunaux de grande instance aux tribunaux de commerce n'ont pas été prises. L'**article 114** de la loi prévoit plus spécialement que ce premier volet entre en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022 : aucun décret spécifique à la date d'entrée en vigueur n'a été pris à ce jour, mais en tout état de cause si une date antérieure au 1<sup>er</sup> janvier 2022 était retenue, elle le serait sans doute par le décret comportant l'ensemble des mesures réglementaires nécessaires.

Le second volet de la réforme, pourtant attendu, n'est pas encore pleinement applicable. Le **décret sur l'obligation de formation des juges consulaires**, qui doit entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> novembre 2018, n'a toujours pas été pris, de même que le décret sur la protection fonctionnelle des juges consulaires. S'agissant notamment des **nouvelles obligations déontologiques**, a été pris le **décret n° 2017-1163 du 12 juillet 2017** relatif à la déontologie, l'éligibilité et la discipline des juges des tribunaux de commerce.

En complément de la réforme des juridictions commerciales, la loi comporte des dispositions relatives aux professions d'administrateur judiciaire et de mandataire judiciaire (**articles 97, 98 et 114**) ainsi que des dispositions relatives au droit des entreprises en difficulté, destinées à compléter les deux ordonnances n° 2014-326 du 12 mars 2014 et n° 2014-326 du 12 mars 2014 portant réforme de la prévention des difficultés des entreprises et des procédures collectives, ratifiées par le texte (**articles 99 et 100**). Une majorité des dispositions concernant les entreprises en difficulté ont été introduites à l'initiative du Sénat, reprenant les modifications adoptées par la commission des lois lors de l'examen, à son initiative et sur le rapport de M. Jean-Jacques Hyst puis de M. Christophe-André Frassa, des projets de loi ratifiant ces ordonnances, en octobre 2015, dans la perspective de l'examen de la loi de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle.

Sur la première série de dispositions, ont été pris le **décret n° 2017-1225 du 2 août 2017** modifiant les dispositions régissant les professionnels intervenant dans les procédures relatives aux entreprises en difficulté et pris en application de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016, le **décret n° 2017-304 du 8 mars 2017** fixant les seuils d'ouverture par un administrateur judiciaire ou un mandataire judiciaire d'un compte distinct par procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire et, **après la date du 31 mars 2018**, le **décret n° 2018-262 du 11 avril 2018** relatif aux modalités d'inscription de la mention de la spécialité civile ou commerciale sur la liste nationale des administrateurs judiciaires. Ces textes ne couvrent pas tous les renvois à des mesures réglementaires, les

renvois non couverts étant en réalité déjà satisfaits par les textes réglementaires en vigueur, de sorte que l'ensemble de ces dispositions sont applicables à ce jour.

Sur la seconde série de dispositions, qui ne comporte que deux renvois à des textes réglementaires, le premier est satisfait par le **décret n° 2017-1225 du 2 août 2017** précité (conditions de récusation par le débiteur du conciliateur nommé par le président du tribunal dans le cadre de la procédure de règlement amiable agricole). En revanche, le second est **toujours inapplicable** : un décret en Conseil d'État doit préciser les conditions dans lesquelles le tribunal saisi d'une procédure de sauvegarde peut confier, à la demande du débiteur, à l'administrateur ou au mandataire judiciaire qui n'ont pas été nommés en qualité de commissaire à l'exécution du plan de sauvegarde une mission subséquente rémunérée, d'une durée maximale de vingt-quatre mois. Alors que cette disposition figurait pourtant dans le texte initial du projet de loi, le ministère de la justice a indiqué que le décret ne serait pas pris car la disposition légale en question ne correspondrait à aucune situation concrète.

#### **10. Autres dispositions**

Ont également été pris des textes d'application concernant des dispositions plus circonscrites :

- **décret n° 2017-566 du 18 avril 2017** relatif à la **médiation dans les litiges relevant de la compétence du juge administratif** (article 5 de la loi) ;

- **décret n° 2017-892 du 6 mai 2017** portant diverses mesures de modernisation et de simplification de la procédure civile, pour ce qui concerne l'**extension de la procédure participative à la mise en état du litige** (article 9 de la loi) ;

- **décret n° 2017-1457 du 9 octobre 2017** relatif à la **liste des médiateurs auprès de la cour d'appel** (article 8 de la loi) ;

- **décret n° 2017-1618 du 28 novembre 2017** relatif aux **juristes assistants** et aux personnes habilitées à accéder au bureau d'ordre national automatisé des procédures judiciaires (article 24 de la loi) ;

- **décret n° 2017-396 du 24 mars 2017** portant diverses dispositions relatives à la **Cour de cassation**, concernant notamment la refonte de la procédure d'avis et la procédure de réexamen en matière civile (articles 41 et 42 de la loi) ;

- **décret n° 2017-889 du 6 mai 2017** relatif au **transfert aux officiers de l'état civil de l'enregistrement des déclarations, des modifications et des dissolutions des pactes civils de solidarité** (article 48 de la loi) ;

- **décret n° 2017-270 du 1<sup>er</sup> mars 2017** relatif à la délégation des fonctions d'officier de l'état civil exercées par le maire et au lieu de célébration des mariages (article 49 de la loi) ;

- **décret n° 2017-450 du 29 mars 2017** relatif aux procédures de **changement de prénom** et de modification de la **mention du sexe à l'état civil (article 56 de la loi)** ;

- **décret n° 2017-896 du 9 mai 2017** relatif aux procédures de traitement des situations de **surendettement** des particuliers pris pour l'application de l'article 58 de la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle (**article 58 de la loi**) ;

- **décret n° 2017-823 du 5 mai 2017** relatif aux **recours exercés devant la cour d'appel de Paris** contre les décisions de l'**Autorité de la concurrence** et aux recours exercés devant le premier président de la cour d'appel de Paris contre certaines décisions du rapporteur général de l'Autorité de la concurrence (**article 96 de la loi**, introduit à l'initiative du rapporteur au Sénat) ;

- **décret n° 2017-1100 du 15 juin 2017** relatif aux tribunaux paritaires des **baux ruraux** et aux commissions consultatives paritaires départementales des baux ruraux, concernant les modalités de désignation des assesseurs des tribunaux paritaires des baux ruraux par des organisations représentatives, en remplacement du système d'élection jusque-là en vigueur (**article 104 de la loi**).

En revanche, manque encore le texte d'application concernant l'**autorisation** pour les huissiers de justice, les notaires, les commissaires-priseurs judiciaires, les avocats, les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les commissaires aux comptes et les experts-comptables **de recourir à la sollicitation personnalisée, notamment par voie numérique, et de proposer des services en ligne (article 3 de la loi)**. La loi a renvoyé à un décret en Conseil d'État le soin de fixer **les conditions d'application de cette disposition**, notamment les adaptations nécessaires aux règles déontologiques applicables à ces professions dans le respect des principes de dignité, de loyauté, de confraternité et de délicatesse.

**Ainsi, 29 dispositions demeurent inapplicables à la date du 31 mars 2018 faute de parution des textes réglementaires requis. Les dispositions les plus importantes du texte sont néanmoins applicables, en dehors des réformes des juridictions sociales et commerciales, lesquelles ne sont pas encore complètement en vigueur.**

**La loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle est partiellement applicable.**

#### **4. Loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional**

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par MM. Bruno Leroux, Serge Letchimy et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, la loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 a pour objet d'élargir la faculté, pour les collectivités territoriales d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution, de nouer des liens de coopération avec les États et collectivités de leur environnement régional.

Elle a ainsi :

- élargi, à leur bénéfice, les dérogations à l'interdiction pour des collectivités territoriales de conclure un accord avec un ou plusieurs États étrangers ;

- étendu le champ géographique de la notion de « coopération régionale » ;

- accordé au président de l'organe délibérant de chacune de ces collectivités la faculté d'élaborer un programme-cadre de coopération régionale indiquant la nature, l'objet et la portée des engagements internationaux qu'il se propose de négocier, l'engagement des négociations étant soumis à l'autorisation des autorités de la République ;

- aménagé le statut des agents publics de ces collectivités chargés de les représenter au sein des missions diplomatiques de la France.

La procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement sur cette proposition de loi, adoptée par l'Assemblée nationale le 24 mars 2016. Pourtant, elle n'avait été inscrite à l'ordre du jour du Sénat que le 23 novembre de la même année, soit sept mois plus tard.

La loi promulguée renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de définir les conditions d'application des dispositions selon lesquelles les collectivités concernées offrent aux agents publics susmentionnés un régime indemnitaire, des facilités de résidence et des remboursements de frais qui tiennent compte des conditions d'exercice de leurs fonctions.

Tel est l'objet du **décret n° 2017-1060 du 10 mai 2017** relatif aux agents publics chargés de la représentation de certaines collectivités territoriales d'outre-mer au sein des missions diplomatiques de la France, qui a été publié un peu plus de cinq mois après la promulgation de la loi.

La faculté pour les assemblées délibérantes des collectivités concernées de fixer le régime indemnitaire de ces agents est strictement encadrée, comme c'est systématiquement le cas en la matière depuis la

---

publication du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991, par un principe de parité avec la fonction publique de l'État<sup>1</sup>.

Le même décret du 10 mai 2017 a précisé le contenu et les modalités de conclusion de la convention entre l'État et la collectivité territoriale concernée, destinée à définir les conditions d'accueil des agents de la collectivité au sein des missions diplomatiques de la France.

**La loi n° 2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional est entièrement applicable au 31 mars 2018.**

**5. Loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics**

Issue d'une proposition de loi sénatoriale de Mme Lana Tetuani<sup>2</sup>, la loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 vise à adapter le régime électoral et le fonctionnement des 48 communes polynésiennes afin de mieux prendre en compte leur insularité.

Les communes de la Polynésie française se répartissent en effet sur 118 îles, représentant 4 200 kilomètres carrés de terres émergées dispersées sur 2,5 millions de kilomètres carrés d'océan. À titre d'exemple, la commune de Fangatau comprend près de 300 habitants, répartis sur deux îles distantes de 90 kilomètres, qui constituent chacune une commune associée : Fangatau, chef-lieu de la commune, et Fakahina<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 pris pour l'application du premier alinéa de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale. Pour mémoire, ce décret a imposé une interprétation stricte de la disposition légale selon laquelle les régimes indemnitaires des agents locaux sont définis par les organes délibérants des collectivités territoriales « dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'État ». Il a défini un système d'équivalences entre les grades des cadres d'emplois de la fonction publique territoriale et ceux des corps de la fonction publique de l'État, et interdit d'octroyer à un agent local des indemnités supérieures à celles que perçoit un agent de l'État appartenant à un grade équivalent. Par là-même, sur ce sujet, le décret précité a vidé d'une grande partie de sa substance le pouvoir réglementaire local que le législateur avait entendu préserver. Voir B. Faure, « Le régime indemnitaire de la fonction publique territoriale », RFDA 1994. 770.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 583 (2015-2016).

<sup>3</sup> Pour plus de précisions, voir le rapport n° 701 (2015-2016) fait par M. Mathieu Darnaud au nom de la commission des lois du Sénat et consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/15-701/15-7011.pdf>.

La Polynésie française se caractérise ainsi par un nombre important de communes associées : au sein de ses 48 communes, on compte 98 communes associées, dont le régime juridique s'inspire encore largement de la loi « Marcellin » du 16 juillet 1971<sup>1</sup>.

D'après Mme Catherine Troendlé et M. Mathieu Darnaud, qui se sont rendus sur place du 26 février au 8 mars 2017, la loi n° 2016-1658 semble faire consensus en Polynésie française, au regard de « *l'équilibre retenu (...) en vue des élections municipales de mars 2020* »<sup>2</sup>.

Son article 1<sup>er</sup> revoit le mode de scrutin applicable à l'élection des conseillers municipaux des communes polynésiennes de 1 000 habitants et plus. Comme en métropole, une prime majoritaire équivalant à la moitié des sièges est accordée à la liste de candidats arrivée en tête ; le reste des sièges est attribué aux listes ayant recueilli au moins 5 % des suffrages exprimés. Les sièges obtenus par les listes de candidats sont ensuite répartis entre les sections communales, chaque section obtenant au moins un siège.

Des ajustements ont également été apportés concernant le statut de l'élu local polynésien, par exemple en permettant au maire délégué d'une commune associée bénéficiant d'une délégation du maire de percevoir l'indemnité la plus favorable entre celle d'un maire délégué, d'une part, et celle d'un adjoint au maire, d'autre part (article 6).

Les règles d'organisation des communes polynésiennes ont été adaptées, notamment pour les autoriser à créer des sociétés publiques locales (article 2) ou clarifier le droit funéraire applicable (article 8).

Une seule disposition de la loi n° 2016-1658 nécessitait la publication d'une mesure réglementaire d'application, l'article 4, qui permet aux conseils municipaux de Polynésie française de tenir leurs réunions par téléconférence, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État.

En tout état de cause, la loi impose la réunion de deux conditions cumulatives pour autoriser ces téléconférences :

- la commune comprend des communes associées situées sur plusieurs îles ;

- le déplacement d'une partie du conseil municipal est, en l'absence de liaison directe aérienne ou maritime, rendu matériellement difficile ou implique la location de moyens aériens ou maritimes entraînant un coût manifestement disproportionné pour les finances communales.

---

<sup>1</sup> Loi n° 71-588 du 16 juillet 1971 sur les fusions et regroupements de communes.

<sup>2</sup> « La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité », rapport d'information n° 16 (2017-2018) fait au nom de la commission des lois du Sénat (p. 33) et consultable à l'adresse suivante : <https://www.senat.fr/rap/r17-165/r17-1651.pdf>.

En outre, les téléconférences sont interdites pour les réunions les plus importantes comme la réunion d'élection du maire et de ses adjoints ou celle au cours de laquelle est adopté le budget primitif.

À ce jour, ce **décret en Conseil d'État n'a pas été pris**.

**La loi n° 2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics n'est donc pas applicable.**

#### **6. Loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte**

Issue d'une proposition de loi organique déposée le 18 mai 2016 à l'Assemblée nationale par MM. Bruno Le Roux, Sébastien Denaja et les membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, la loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte a été adoptée par l'Assemblée nationale en **lecture définitive**.

Examinée conjointement avec la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique qui a créé, pour la première fois, un **régime complet de protection des lanceurs d'alerte**, la loi organique du 9 décembre 2016 modifie la loi organique n° 2011-333 du 29 décembre 2011<sup>1</sup> afin de donner compétence au Défenseur des droits pour intervenir auprès des lanceurs d'alerte.

Son article unique prévoit que le Défenseur des droits est chargé « *d'orienter vers les autorités compétentes toute personne signalant une alerte dans les conditions fixées par la loi, de veiller aux droits et libertés de cette personne* ».

Conformément à cette disposition organique, l'article 8 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique prévoit que « *toute personne peut adresser son signalement au Défenseur des droits afin d'être orientée vers l'organisme approprié de recueil de l'alerte.* »

Le texte voté par l'Assemblée nationale prévoyait également la possibilité, « *en tant que de besoin* », d'assurer aux lanceurs d'alerte une **aide financière** ou un secours financier. Le Conseil constitutionnel a jugé cette disposition **contraire à l'article 71 de la Constitution**, qui définit la compétence conférée au Défenseur des droits (décision n° 2016-740 DC du 8 décembre 2016). En conséquence, les dispositions relatives au soutien

---

<sup>1</sup> Loi organique n° 2011-333 du 29 décembre 2011 relative au Défenseur des droits.



---

financier du Défenseur des droits prévues à l'article 14 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique ont également été censurées par le Conseil constitutionnel (décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016).

En juillet 2017, le Défenseur des droits a publié un **guide pour les lanceurs d'alerte** rappelant son rôle organique d'aider à l'orientation de tous les lanceurs d'alerte, tout en insistant sur le fait qu'il n'était pas l'autorité compétente pour traiter une alerte ou faire cesser les dysfonctionnements à l'origine de l'alerte.

En 2017, le Défenseur des droits a été saisi à 71 reprises pour orienter ou protéger des lanceurs d'alerte.

**La loi organique n° 2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte est d'application directe.**

#### **7. Loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique**

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, dite « Sapin 2 », a connu lors de son examen parlementaire une forte inflation législative, avec un triplement du nombre d'articles à l'issue de la première lecture par l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, de nombreux articles additionnels ayant été introduits à l'initiative du Gouvernement. Ce texte a été adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale.

Sur l'ensemble des 50 mesures réglementaires prévues par ce texte, 44 ont déjà été prises à la date du 31 mars 2018 et 6 restaient à prendre, soit un taux d'application de 88 %.

Concernant les seuls articles examinés au fond par la commission des lois, à l'exclusion des articles délégués au fond à d'autres commissions<sup>2</sup>, sur un total de 26 mesures réglementaires prévues, toutes ont été prises à la date du 31 mars 2018, soit un taux d'application de 100 %.

De plus, les mesures réglementaires d'application des principales dispositions du texte ont été publiées pour la plupart dans des délais particulièrement brefs, moins de six mois après la promulgation de la loi.

---

<sup>1</sup> Le projet de loi est ainsi passé de 57 à 172 articles.

<sup>2</sup> Commission des affaires économiques et commission des finances.

## **1. L'Agence française anticorruption**

Les **articles 1<sup>er</sup> à 5** de la loi ont créé l'Agence française anticorruption (AFA), service à compétence nationale placé auprès des ministres de la justice et du budget, dirigé en vertu de la loi par un magistrat, doté d'un statut particulier d'indépendance. Mise en place de façon effective en mars 2017, avec la nomination de son directeur<sup>1</sup>, l'AFA remplace le service central de prévention de la corruption créé en 1993.

L'AFA est chargée d'une mission d'assistance auprès de toutes personnes publiques ou privées en matière de prévention et de détection des faits de corruption, trafic d'influence et autres délits d'atteinte à la probité, élaborant à cette fin des recommandations, et d'une mission de contrôle de la mise en place de mesures de prévention et de détection de tels faits auprès des personnes publiques et privées soumises à l'obligation de mettre en place de telles mesures<sup>2</sup>. Dans le prolongement de sa mission de contrôle concernant les seules sociétés, elle comporte une commission des sanctions composée de deux conseillers d'État, deux conseillers à la Cour de cassation et deux conseillers maîtres à la Cour des comptes. Pour l'exercice de la mission de contrôle de l'AFA, ses agents disposent de prérogatives spécifiques.

Publié à peine plus de trois mois après la promulgation de la loi, le **décret n° 2017-329 du 14 mars 2017** relatif à l'Agence française anticorruption est venu préciser les conditions de fonctionnement de l'agence, les conditions d'exercice de ses missions, les modalités de désignation des membres de la commission des sanctions, de manière à assurer une représentation équilibrée entre les femmes et les hommes, les agents de l'agence habilités à procéder à des contrôles, les règles applicables aux experts, personnes et autorités qualifiées pouvant être sollicités par l'agence au titre de ses diverses missions, ainsi que les règles de fonctionnement de la commission des sanctions. Ce décret a prévu que l'AFA comporte, outre la commission des sanctions, des services communs, des unités de contrôle et d'expertise et un conseil stratégique.

Les dispositions relatives à l'AFA sont **entièrement applicables**.

## **2. Le régime de protection des lanceurs d'alerte**

Les **articles 6 à 15** de la loi ont mis en place, pour la première fois, un régime complet de protection des lanceurs d'alerte.

Le lanceur d'alerte est défini comme « *une personne physique qui révèle ou signale, de manière désintéressée et de bonne foi, un crime ou un délit, une*

---

<sup>1</sup> Décret du Président de la République du 17 mars 2017.

<sup>2</sup> Administrations de l'État, collectivités territoriales et leurs établissements publics, sociétés d'économie mixte, associations et fondations reconnues d'utilité publique et sociétés employant au moins 500 salariés et réalisant au moins 100 millions d'euros de chiffre d'affaires.

---

*violation grave et manifeste d'un engagement international régulièrement ratifié ou approuvé par la France, d'un acte unilatéral d'une organisation internationale pris sur le fondement d'un tel engagement, de la loi ou du règlement, ou une menace ou un préjudice graves pour l'intérêt général, dont elle a eu personnellement connaissance* ». Les informations couvertes par le secret de la défense nationale, le secret médical ou le secret des relations entre un avocat et son client sont exclues de ce dispositif d'alerte.

Le respect d'une procédure graduée de signalement précisément déterminée par la loi (alerte interne auprès du supérieur hiérarchique, de l'employeur ou d'un référent, puis alerte auprès de l'autorité administrative ou judiciaire en l'absence de réponse dans un délai raisonnable et enfin alerte rendue publique à défaut de traitement par ces autorités dans un délai de trois mois) garantit une large protection au lanceur d'alerte : immunité pénale, confidentialité sous peine de sanctions pénales, protection contre des mesures de rétorsion (sanction disciplinaire, licenciement...).

En cas de « *danger grave et imminent* » ou de « *risque de dommages irréversibles* », l'alerte peut être adressée directement aux autorités administratives ou judiciaires et rendue publique.

Des procédures de recueil des alertes doivent être mises en place, selon des conditions précisées par décret en Conseil d'État, par les administrations de l'État, les communes de plus de 10 000 habitants et leurs établissements publics de coopération intercommunale, les départements et les régions ainsi que toutes les personnes morales employant au moins 50 salariés.

Le régime des lanceurs d'alerte a été précisé par le **décret n° 2017-564 du 19 avril 2017** relatif aux procédures de recueil des signalements émis par les lanceurs d'alerte au sein des personnes morales de droit public ou de droit privé ou des administrations de l'État, quatre mois après la promulgation de la loi. Ce décret a précisé les modalités de mise en place et de fonctionnement du dispositif d'alerte pour les personnes tenues de le mettre en place. Il a utilement prévu, en particulier, la possibilité pour ces personnes de créer des dispositifs communs à plusieurs d'entre elles, simplifiant ainsi la mise en œuvre de cette nouvelle obligation légale, en particulier pour les petites entreprises. Il a précisé le statut du référent pouvant être désigné pour recueillir les alertes : personne éventuellement extérieure à l'organisme concerné, personne physique ou morale, moyens pour l'exercice de sa mission. Il a également précisé les caractéristiques de la procédure de recueil des alertes à mettre en place.

Les dispositions relatives aux lanceurs d'alerte sont **entièrement applicables**.

### **3. Les autres mesures de lutte contre la corruption**

Les **articles 17 à 24** de la loi comportent diverses dispositions concernant la lutte contre la corruption et les autres manquements à la probité.

Sont notamment prévues :

- l'obligation pour les sociétés employant au moins 500 salariés et réalisant au moins 100 millions d'euros de chiffre d'affaires de mettre en place des mesures destinées à prévenir et à détecter la commission, en France ou à l'étranger, de faits de corruption ou de trafic d'influence, sous le contrôle de l'AFA, dont le directeur peut prononcer un avertissement en cas de manquement et dont la commission des sanctions, saisie par le directeur en l'absence de réponse satisfaisante, peut prononcer une injonction ou une sanction pécuniaire<sup>1</sup> à l'issue d'une procédure contradictoire ;

- la possibilité de prononcer à l'encontre d'une personne morale une peine complémentaire de mise en conformité, sous le contrôle de l'AFA et d'experts qu'elle désigne, en cas de condamnation pour corruption ou trafic d'influence, consistant à prendre des mesures destinées à mieux prévenir et détecter pour l'avenir la commission de tels faits ;

- la création de la « convention judiciaire d'intérêt public » (CJIP), mécanisme de transaction pénale permettant au procureur de la République, tant que l'action publique n'a pas été mise en mouvement, de proposer à une personne morale mise en cause pour des faits de corruption ou de trafic d'influence la conclusion d'une convention pouvant prévoir le paiement d'une amende et la soumission à un programme de mise en conformité sous le contrôle de l'AFA ; cette convention doit être validée par le tribunal de grande instance et faire l'objet d'une mesure de publicité ; l'exécution des obligations qu'elle comporte éteint l'action publique.

Ces dispositions ont été précisées par le **décret n° 2017-329 du 14 mars 2017** relatif à l'Agence française anticorruption ainsi que par le **décret n° 2017-660 du 27 avril 2017** relatif à la convention judiciaire d'intérêt public et au cautionnement judiciaire. Ce dernier a précisé les modalités de proposition, de validation et d'exécution de la CJIP.

Ces dispositions sont **entièrement applicables**.

La première CJIP a été conclue en octobre 2017 entre le parquet national financier et la banque HSBC, avec une amende de 300 millions d'euros, et validée par le tribunal de grande instance de Paris en novembre 2017. Au total, trois CJIP ont été conclues et validées à ce jour.

---

<sup>1</sup> Le montant ne peut excéder 200 000 euros pour les personnes physiques et un million d'euros pour les personnes morales.

#### **4. La transparence des rapports entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics**

Les **articles 25 à 33** de la loi tendent à encadrer davantage les relations entre les représentants d'intérêts et les pouvoirs publics, en confiant à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) la tenue d'un répertoire numérique des représentants d'intérêts, rendu public.

Le texte définit les personnes morales publiques ou privées ainsi que les personnes physiques pouvant être qualifiées de représentant d'intérêts, notamment en ce qu'elles cherchent à « *influer sur la décision publique, notamment sur le contenu d'une loi ou d'un acte réglementaire en entrant en communication* » avec certaines personnes limitativement énumérées, en particulier les membres du Gouvernement et des cabinets ministériels, les membres du Parlement, leurs collaborateurs et les fonctionnaires des assemblées parlementaires, les élus exerçant des fonctions exécutives locales et les titulaires de certains emplois publics à responsabilité. La qualification de représentant d'intérêts emporte l'obligation de s'inscrire au répertoire tenu par la HATVP et de respecter certaines règles déontologiques et certaines obligations déclaratives régulières auprès de la HATVP.

Ne sont pas considérés comme des représentants d'intérêts, en vertu de la loi, les élus, dans l'exercice de leur mandat, les partis et groupements politiques, les organisations syndicales de fonctionnaires, les organisations syndicales de salariés et les organisations professionnelles d'employeurs dans le cadre de la négociation prévue à l'article L. 1 du code du travail, les associations à objet culturel, dans leurs relations avec le ministre et les services ministériels chargés des cultes, et les associations représentatives des élus, dans l'exercice des missions prévues dans leurs statuts.

Des dispositions adaptées, jugées conformes au principe de séparation des pouvoirs par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2016-741 DC du 8 décembre 2016, concernent les relations entre les représentants d'intérêts et les assemblées parlementaires : les règles applicables aux représentants d'intérêts sont déterminées par le Bureau de chaque assemblée et contrôlées par l'organe chargé de la déontologie parlementaire, tandis que le répertoire public tenu par la HATVP est commun aux assemblées et aux autorités gouvernementales, administratives et locales.

Le contrôle du respect des règles applicables aux représentants d'intérêts, sous peine de sanctions pénales, est assuré par la HATVP, qui dispose à cette fin de prérogatives spécifiques et de la possibilité d'adresser des observations en cas de manquement.

Pour l'exercice des prérogatives de contrôle de la HATVP, a été pris le **décret n° 2017-19 du 9 janvier 2017** relatif aux modalités de désignation et d'habilitation des agents de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique autorisés à consulter le traitement automatisé dénommé « Estimer

un bien » (Patrim), le fichier national des comptes bancaires (FICOBA), le fichier des contrats de capitalisation et d'assurance vie (FICOVIE) et le traitement automatisé d'informations nominatives dénommé « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP).

Plus largement, le **décret n° 2017-867 du 9 mai 2017** relatif au répertoire numérique des représentants d'intérêts, pris cinq mois après la promulgation de la loi, comporte toutes les autres mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi. Il précise le rythme et les modalités de communication des informations devant être transmises par les représentants d'intérêts à la HATVP, ainsi que les modalités de publicité de ces informations. Il précise les prérogatives de la HATVP, en particulier avec l'intervention du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance de Paris pour autoriser les opérations de vérification sur place. Ce décret précise également les types de décisions publiques visées et la liste des responsables publics concernés par l'encadrement des relations avec les représentants d'intérêts, ainsi que la liste des types d'actions de représentation d'intérêts (organiser des discussions informelles ou des réunions en tête-à-tête, convenir pour un tiers d'une entrevue avec le titulaire d'une charge publique, établir une correspondance régulière, organiser des auditions, des consultations formelles sur des actes législatifs ou d'autres consultations ouvertes, transmettre des suggestions afin d'influencer la rédaction d'une décision publique, transmettre aux décideurs publics des informations, expertises dans un objectif de conviction...).

La loi a ouvert la possibilité au pouvoir réglementaire de préciser les règles déontologiques applicables aux représentants d'intérêts au sein d'un code de déontologie défini par décret en Conseil d'État après avis de la HATVP. La loi étant déjà très détaillée sur ce point, aucune initiative n'a été prise à ce jour par le Gouvernement en ce sens.

Les dispositions relatives au répertoire numérique des représentants d'intérêts sont **entièrement applicables**.

À l'occasion de la discussion en première lecture du projet de loi renforçant l'efficacité de l'administration pour une relation de confiance avec le public, le Sénat a exclu les responsables publics locaux du champ d'application du répertoire numérique des représentants d'intérêts, compte tenu de la difficulté pratique à mettre en œuvre une telle disposition. Sans aller jusque-là, il est envisagé dans le cadre de la nouvelle lecture de ce texte de reporter de trois ans l'entrée en vigueur de cette disposition, prévue le 1<sup>er</sup> juillet 2018.

## **5. La modernisation du droit de la domanialité publique et du droit de la commande publique**

Les **articles 34 et 35** de la loi concernent les règles de la domanialité publique et n'appellent pas de mesures réglementaires d'application.

Les **articles 38 à 41** de la loi poursuivent le processus de modernisation du droit de la commande publique, déjà engagé avec les deux ordonnances n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics et n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, toutes les deux ratifiées par le texte.

La première de ces deux ordonnances a été ratifiée avec l'ajout de modifications à l'initiative du Sénat, reprenant les dispositions adoptées par la commission des lois dans le cadre de l'examen, à son initiative et sur le rapport de M. André Reichardt, du projet de loi ratifiant cette ordonnance en mars 2016, dans la perspective de la loi relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique.

Les mesures réglementaires nécessaires à l'application de ces dispositions ont été prises avec le **décret n° 2017-516 du 10 avril 2017** portant diverses dispositions en matière de commande publique et le **décret n° 2017-1816 du 28 décembre 2017** relatif à la régulation des marchés et contrats dans le secteur des autoroutes.

Ce processus de modernisation et de consolidation du droit de la commande publique doit se poursuivre avec l'édiction d'un code de la commande publique, grâce à une habilitation à l'**article 38** de la loi visant à l'adoption par ordonnance de la partie législative du code de la commande publique. Le délai d'habilitation a été fixé à vingt-quatre mois après la promulgation, de sorte qu'il arrive à expiration en décembre 2018.

Ces dispositions sont **entièrement applicables**.

## **6. Les mesures relevant du droit des sociétés**

Outre quelques dispositions ponctuelles et éparses (montant au-delà duquel le cautionnement judiciaire ne peut être effectué en espèces<sup>1</sup>, à l'**article 62**, délai d'opposition des créanciers au plan conventionnel de redressement proposé par une commission de surendettement<sup>2</sup>, à l'**article 66**), le texte comporte plusieurs dispositions relevant du droit des sociétés. Peu d'entre elles appelaient des mesures d'application.

Le **décret n° 2017-630 du 25 avril 2017** relatif à la simplification du droit des sociétés et au statut de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée a pris ces mesures d'application ou a simplement tiré les conséquences au niveau réglementaire des modifications adoptées au niveau

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-660 du 27 avril 2017 relatif à la convention judiciaire d'intérêt public et au cautionnement judiciaire. Le plafond a été fixé à 1 000 euros.

<sup>2</sup> Décret n° 2017-302 du 8 mars 2017 fixant le délai pendant lequel le créancier peut s'opposer à la proposition de plan conventionnel de redressement. Le délai a été fixé à trente jours.

---

législatif, concernant notamment la simplification du régime de l'entrepreneur individuel à responsabilité limitée (EIRL). En particulier, ce décret a fixé à 30 000 euros le montant que ne doit excéder la valeur d'aucun apport en nature pour permettre aux futurs associés d'une société par actions simplifiée de décider à l'unanimité de ne pas recourir à un commissaire aux apports pour évaluer la valeur de l'ensemble des apports en nature, à la condition que la valeur totale des apports en nature non soumis à l'évaluation d'un commissaire aux apports n'excède pas la moitié du capital (**article 130** de la loi).

Surtout, le **décret n° 2017-340 du 16 mars 2017** relatif à la rémunération des dirigeants et des membres des conseils de surveillance des sociétés anonymes cotées, pris dans les trois mois de la promulgation (**article 161** de la loi), a précisé le dispositif très controversé – et comportant des incohérences et des défaillances rédactionnelles – de vote des actionnaires *ex ante* sur la politique de rémunération des dirigeants des sociétés cotées puis *ex post* sur les rémunérations et avantages de toute nature effectivement alloués aux dirigeants. Ce dispositif dispose, selon une formulation résultant des travaux du Sénat, que « *les principes et les critères de détermination, de répartition et d'attribution des éléments fixes, variables et exceptionnels composant la rémunération totale et les avantages de toute nature, attribuables* » aux dirigeants « *font l'objet d'une résolution soumise au moins chaque année à l'approbation de l'assemblée générale des actionnaires* ». En outre, l'assemblée générale doit statuer chaque année sur « *les éléments fixes, variables et exceptionnels composant la rémunération totale et les avantages de toute nature versés ou attribués au titre de l'exercice antérieur* » à chaque dirigeant de façon distincte, étant précisé que « *les éléments de rémunération variables ou exceptionnels dont le versement a été conditionné à l'approbation par une assemblée générale ordinaire* », dans le cadre de la politique de rémunération, « *ne peuvent être versés qu'après approbation de la rémunération par une assemblée générale* ». Le décret intervenu se borne à préciser, pour l'essentiel, la nature des différents éléments fixes, variables et exceptionnels composant la rémunération totale et les avantages de toute nature des dirigeants des sociétés anonymes inclus dans le dispositif de vote des actionnaires<sup>1</sup>.

Par ailleurs, l'**article 164** de la loi a rétabli l'article 2 de la loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949 réglementant la profession de courtiers en vins dits "courtiers de campagne" dans sa rédaction antérieure à l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels. La rédaction ainsi rétablie appelait deux mesures d'application, qui n'avaient pas en réalité à être prises car les deux textes réglementaires préexistants à l'ordonnance – laquelle avait pourtant

---

<sup>1</sup> Jetons de présence, rémunération fixe annuelle, rémunération variable annuelle ou pluriannuelle, attributions gratuites d'actions, attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions (« stock-options »), primes de prise de fonctions (« golden hello »), primes de cessation de fonctions (« golden parachute »), engagements de retraite à prestations définies (« retraite chapeau »)...



---

supprimé ces deux renvois au décret - n'avaient pas été abrogés depuis la publication de l'ordonnance et trouvaient donc à nouveau à s'appliquer<sup>1</sup>.

Ces dispositions sont **entièrement applicables**.

### **7. Suivi des ordonnances**

La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 comportait un nombre important d'habilitations à légiférer par ordonnance, la plupart dans le champ financier.

Quatre ordonnances ont été prises sur la base d'habilitations examinées par la commission des lois, toutes dans le champ du droit des entreprises :

- ordonnance n° 2017-303 du 9 mars 2017 relative aux actions en dommages et intérêts du fait des pratiques anticoncurrentielles ;

- ordonnance n° 2017-747 du 4 mai 2017 portant diverses mesures facilitant la prise de décision et la participation des actionnaires au sein des sociétés ;

- ordonnance n° 2017-1142 du 7 juillet 2017 portant simplification des obligations de dépôt des documents sociaux pour les sociétés établissant un document de référence ;

- ordonnance n° 2017-1162 du 12 juillet 2017 portant diverses mesures de simplification et de clarification des obligations d'information à la charge des sociétés.

Reste à prendre l'ordonnance déjà évoquée concernant la partie législative du code de la commande publique.

**La loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique est entièrement applicable, s'agissant des dispositions examinées au fond par la commission des lois.**

### **8. Lois n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence**

À la suite de la déclaration, le 14 novembre 2015, de l'état d'urgence sur l'ensemble du territoire métropolitain<sup>2</sup>, **six prorogations de l'état d'urgence** ont été adoptées par le Parlement, pour une durée totale de près de deux ans.

---

<sup>1</sup> Décret n° 51-372 du 27 mars 1951 portant règlement d'administration publique pour l'application de la loi n° 49-1652 du 31 décembre 1949 réglementant la profession de courtiers en vins dits "courtiers de campagne" et décret n° 2007-222 du 19 février 2007 relatif à l'exercice de la profession de courtier en vins et spiritueux.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-1475 du 14 novembre 2015 portant application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955.

Régime juridique d'exception dont les caractéristiques sont fixées par la loi n° 55-385 du 3 avril 1955, l'état d'urgence peut être déclaré, aux termes de l'article 1<sup>er</sup> de cette loi, « *soit en cas de péril imminent résultant d'atteintes graves à l'ordre public, soit en cas d'événements présentant, par leur nature et leur gravité, le caractère de calamité publique* ».

La déclaration de l'état d'urgence conduit à confier, de manière temporaire, des pouvoirs renforcés au ministre de l'intérieur ou au préfet, selon les mesures concernées, aux fins de garantir l'ordre et la sécurité publics.

La loi n° 55-385 du 3 avril 1955 prévoit plusieurs mesures spécifiques, individuelles ou de portée générale, dont le cadre juridique a fait l'objet, depuis novembre 2015, de nombreuses adaptations au gré des différentes lois de prorogation. Parmi les principales mesures figure la possibilité, pour le préfet :

- de restreindre la circulation des personnes, dans son département (article 5) ;

- d'assigner à résidence une personne à l'égard de laquelle il existe des raisons sérieuses de penser que son comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics (article 6) ;

- d'ordonner la fermeture provisoire des salles de spectacles, débits de boissons et lieux de réunion de toute nature et d'interdire, à titre général ou particulier, les réunions de nature à provoquer ou à entretenir le désordre (article 8) ;

- d'ordonner des perquisitions administratives en tout lieu, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que ce lieu est fréquenté par une personne dont le comportement constitue une menace pour la sécurité et l'ordre publics (article 11).

**Parmi les six prorogations de l'état d'urgence votées par le Parlement, deux l'ont été au cours de l'année parlementaire 2016-2017, avec les lois n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.**

Ces deux lois ont respectivement prolongé l'état d'urgence pour des durées de six mois<sup>1</sup> et de trois mois et demi<sup>2</sup>. Elles incluaient l'application de l'ensemble des prérogatives prévues par l'état d'urgence, y compris la possibilité pour l'autorité administrative de procéder à des perquisitions administratives en application du I de l'article 11 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

---

<sup>1</sup> Période allant du 22 décembre 2016 au 15 juillet 2017.

<sup>2</sup> Période allant du 16 juillet 2017 au 1<sup>er</sup> novembre 2017.

---

Au cours des cinquième et sixième phases de l'état d'urgence, 263 perquisitions administratives ont été réalisées, 135 assignations à résidence prononcées et 23 zones de protection et de sécurité instaurées.

Outre la prorogation de l'état d'urgence, ces deux lois incluaient également des dispositions tendant à compléter ou améliorer le régime prévu par la loi du 3 avril 1955.

Ainsi, la loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 a apporté **plusieurs modifications à l'article 6 de la loi du 3 avril 1955, relatif aux assignations à résidence**. Elle a, en premier lieu, inscrit dans la loi le principe dégagé par le Conseil constitutionnel dans sa décision n° 2015-527 QPC du 22 décembre 2015, en vertu duquel la décision d'assignation à résidence d'une personne doit être renouvelée à l'issue d'une période de prorogation de l'état d'urgence pour continuer de produire ses effets.

Elle a par ailleurs fixé à douze mois la durée maximale d'assignation à résidence d'une même personne, tout en introduisant la possibilité pour le ministre de l'intérieur de prolonger une assignation, par période de trois mois, avec l'autorisation du juge des référés du Conseil d'État, lorsqu'il existe des raisons sérieuses de penser que le comportement de la personne continue à constituer une menace pour la sécurité et l'ordre publics.

Ces dernières dispositions ont toutefois été jugées partiellement contraires à la Constitution par le Conseil constitutionnel dans sa **décision n° 2017-624 QPC du 16 mars 2017**. Le Conseil constitutionnel a en effet considéré que les dispositions attribuaient au Conseil d'État la possibilité d'autoriser, par une décision définitive et se prononçant sur le fond, une mesure d'assignation à résidence sur la légalité de laquelle il pourrait devoir se prononcer ultérieurement comme juge de dernier ressort et méconnaissaient, dès lors, le principe d'impartialité et le droit à exercer un recours juridictionnel effectif.

S'il n'a pas censuré la possibilité pour l'autorité administrative de prolonger une assignation à résidence au-delà d'une durée de douze mois, le Conseil constitutionnel a, par la même décision, formulé plusieurs réserves d'interprétation, conditionnant notamment la prolongation de la mesure d'assignation à résidence à l'existence d'éléments nouveaux ou complémentaires de nature à justifier la prolongation.

La loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui a autorisé la sixième et dernière prolongation de l'état d'urgence, a quant à elle apporté **plusieurs modifications à l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 afin de tirer les conséquences de la décision n° 2017-635 QPC du 9 juin 2017 du Conseil constitutionnel**, par laquelle ce dernier a déclaré les dispositions du 3° de

---

l'article 5 de la loi du 3 avril 1955 relatives à l'interdiction de séjour contraires à la Constitution<sup>1</sup>.

À l'occasion de plusieurs décisions ultérieures, le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution d'autres dispositions de la loi du 3 avril 1955, à savoir :

- la possibilité pour le préfet d'autoriser les officiers de police judiciaire, et, sous leur responsabilité, les agents de police judiciaire et les agents de police judiciaire adjoints, à procéder, dans les lieux où s'applique l'état d'urgence, à des contrôles d'identité, à l'inspection visuelle et à la fouille de bagages ainsi qu'à la visite de véhicules (article 8-1 de la loi du 3 avril 1955)<sup>2</sup> ;

- la possibilité pour le préfet d'instituer des zones de protection ou de sécurité où le séjour des personnes est règlementé (article 5 de la loi du 3 avril 1955)<sup>3</sup>.

**La loi n° 2016-1767 du 19 décembre 2016 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et la loi n° 2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence sont d'application directe.**

#### **9. Loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires**

La loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires est issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Bruno Le Roux et les membres du groupe socialiste, écologiste et républicain et apparentés et adoptée sans modification en première lecture par le Sénat le 20 décembre 2016. Elle comporte des mesures touchant à la fois aux sapeurs-

---

<sup>1</sup> Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a estimé que l'article 5 de la loi du 3 avril 1955, en permettant aux préfets d'interdire le séjour, dans tout ou partie d'un département dans lequel l'état d'urgence, de « toute personne cherchant à entraver, de quelque manière que ce soit, l'action des pouvoirs publics », autorise « le prononcé d'une telle mesure sans que celle-ci soit nécessairement justifiée par la prévention d'une atteinte à l'ordre public ». Par ailleurs, il a considéré que « le législateur n'a soumis cette mesure d'interdiction de séjour, dont le périmètre peut notamment inclure le domicile ou le lieu de travail de la personne visée, à aucune autre condition et il n'a encadré sa mise en œuvre d'aucune garantie ». En conséquence, il a estimé que le législateur n'avait pas assuré une conciliation équilibrée entre, d'une part, l'objectif de valeur constitutionnelle de sauvegarde de l'ordre public et, d'autre part, la liberté d'aller et de venir et le droit de mener une vie familiale normale.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2017-677 QPC du 1<sup>er</sup> décembre 2017, Ligue des droits de l'Homme.

<sup>3</sup> Conseil constitutionnel, décision n° 2017-684 QPC du 11 janvier 2018, Association La cabane juridique / Legal Shelter et autre.

---

pompiers professionnels et volontaires, ainsi que divers aspects de la sécurité civile.

### **1. Les mesures relatives aux sapeurs-pompiers volontaires**

Les mesures relatives aux sapeurs-pompiers volontaires avaient pour objet de réformer la prestation de fidélisation et de récompense (PFR), créée en 2004, qui leur est versée en tant que contrepartie de leurs années de volontariat. Le système en place avant cette loi fonctionnait par capitalisation et se montrait coûteux du fait de la multitude des acteurs impliqués, dont une association relevant de la loi « 1901 » regroupant l'ensemble des services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), ainsi qu'une société d'assurance privée.

**Le principal bouleversement apporté au dispositif a donc résidé dans le changement de système du régime, assis désormais sur un mécanisme de répartition,** financé par flux budgétaires. Le montant des contributions annuelles des SDIS est donc maintenant fixé en fonction des besoins et donc du montant des prestations à verser.

Afin de mettre en œuvre ce nouveau dispositif, plusieurs articles du texte renvoyaient à un décret le soin de fixer certaines modalités d'application. **L'ensemble des mesures relatives à la nouvelle PFR ont été prises par décret en Conseil d'État n° 2017-912 du 9 mai 2017<sup>1</sup>, publié le lendemain au *Journal Officiel*, soit quatre mois et deux semaines après la promulgation de la loi.**

Ainsi, l'article 2 de la loi a modifié l'article 12 de la loi du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers<sup>2</sup> afin qu'il précise que « *la durée de service [nécessaire pour l'obtention de l'allocation de vétérance des sapeurs-pompiers volontaires] est ramenée à quinze ans pour le sapeur-pompier volontaire dont l'incapacité opérationnelle est reconnue médicalement dans des conditions fixées par décret* ». En conséquence, l'article 1<sup>er</sup> du décret du 9 mai 2017 modifie l'article 1<sup>er</sup> du décret du 3 août 1999 relatif à l'allocation de vétérance et à l'allocation de réversion du sapeur-pompier volontaire<sup>3</sup> afin qu'il précise que « *dans le cas d'une incapacité opérationnelle prévue au premier alinéa de l'article 12 de la loi du 3 mai 1996 susvisée, s'il a cessé son activité de sapeur-pompier volontaire et s'il a accompli au moins quinze années de service, [l'allocataire] perçoit à partir de l'âge de 55 ans une allocation de vétérance dans les mêmes conditions que s'il avait accompli vingt années de service* ».

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-912 du 9 mai 2017 relatif aux différentes prestations de fin de service allouées aux sapeurs-pompiers volontaires.

<sup>2</sup> Loi n° 96-370 du 3 mai 1996 relative au développement du volontariat dans les corps de sapeurs-pompiers.

<sup>3</sup> Décret n°99-709 du 3 août 1999 relatif à l'allocation de vétérance et à l'allocation de réversion du sapeur-pompier volontaire.

---

L'article 2 précité de la loi du 27 décembre 2016 prévoit également la création d'un article 15-1 dans la loi du 3 mai 1996 précitée disposant, entre autres, que « *les engagements pris par le régime [de la PFR] sont considérés comme intégralement garantis par les provisions techniques constituées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2016, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État* ». L'article 2 du décret du 9 mai 2017 vient en ce sens préciser que, conformément au code des assurances, les conditions techniques et financières du contrat d'assurance, souscrit lors de la mise en place de la PFR continuent de produire leurs effets jusqu'à disparition des engagements viagers.

L'article 2 précité de la loi du 27 décembre 2016 vient, en outre, compléter l'article 15-6 de la loi du 3 mai 1996 précitée qui dispose depuis lors que « *les sapeurs-pompiers volontaires des corps départementaux ayant cessé définitivement le service entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2004, après avoir accompli, à la date de leur départ, en une ou plusieurs fractions, au moins vingt ans de service en qualité de sapeur-pompier volontaire, ont droit à une allocation de fidélité, dans des conditions fixées par décret* ». Ces conditions ont été fixées par l'article 4 du décret du 9 mai 2017 qui est venu modifier l'article 1<sup>er</sup> du décret du 29 avril 2005 relatif à l'allocation de fidélité du sapeur-pompier volontaire<sup>1</sup>. Cet article prévoit, en outre, que l'allocation de fidélité peut être versée, pour son compte, par l'organisme gestionnaire de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance.

L'article 2 de la loi du 27 décembre 2016 a introduit à l'article 15-6 précité la précision selon laquelle « *les sapeurs-pompiers volontaires des corps départementaux ayant cessé définitivement le service entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 31 décembre 2004, après avoir accompli, à la date de leur départ, en une ou plusieurs fractions, au moins vingt ans de service en qualité de sapeur-pompier volontaire, ont droit à une allocation de fidélité, dans des conditions fixées par décret* ». Il semble, néanmoins, que les conditions visées soient les conditions de droit commun déjà prévues, avant la promulgation de la loi, à l'article 3 du décret du 29 avril 2005 relatif à l'allocation de fidélité du sapeur-pompier volontaire précité, dont le 1<sup>o</sup> détermine le montant alloué aux sapeurs-pompiers volontaires ayant accompli au moins vingt ans de service.

L'article 3 de la loi du 27 décembre 2016 a, en outre, créé un nouvel article 15-11 au sein de la loi du 3 mai 1996 prévoyant que les conditions d'adhésion au régime de la nouvelle prestation de fidélisation et de reconnaissance auprès de l'organisme national de gestion seraient fixées par décret pour les SDIS devant obligatoirement y adhérer, ainsi que certains autres acteurs dont l'adhésion est, le cas échéant, obligatoire ou facultative. Ces conditions ont effectivement été prévues par le décret du 9 mai 2017 dont les articles 7 et 10 règlent les montants des contributions versées à l'organisme national et dont l'article 8 prévoit la transmission des données nécessaires à son fonctionnement.

---

<sup>1</sup> Décret 2005-405 du 29 avril 2005 relatif à l'allocation de fidélité du sapeur-pompier volontaire.

---

L'article 3 a également créé un article 15-13 au sein de la loi du 27 décembre 1996 renvoyant à un décret le soin de déterminer un certain nombre de modalités techniques dont les barèmes de versement en fonction de la durée d'exercice ou de certains événements survenus lors de l'exercice, les conditions de réversion et les conditions d'imposition. L'ensemble de ces modalités ont bien été fixées aux articles 8 à 17 du décret du 9 mai 2017 susvisé.

### **2. Les mesures relatives aux sapeurs-pompiers professionnels**

Les mesures de la loi du 27 décembre 2016 relatives aux sapeurs-pompiers professionnels consistaient à **faire entrer les emplois de direction des SDIS dans la catégorie des emplois fonctionnels prévus à l'article 53 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984** portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale<sup>1</sup>. Cet aspect du texte constituait, en réalité, la partie législative d'une réforme plus large relative à ces emplois, qui comprenait un certain nombre de décrets en cours de finalisation lors de l'examen de la loi. Les deux mesures de cette partie du texte le nécessitant ont donc reçu leurs mesures d'application dans un délai de quatre jours à l'issue de la promulgation de la loi ...

L'article 9 de la loi, créant un article 12-2-2 au sein de la loi du 26 janvier 1984, renvoyait à un décret le soin de fixer les conditions dans lesquelles doivent être pourvus les emplois vacants de directeur et directeur adjoint de SDIS. Ces modalités ont été précisées par l'article 2 du décret du 31 décembre 2016 relatif à l'emploi de directeur départemental et directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours<sup>2</sup> qui dispose, entre autres, que ces postes doivent être pourvus par voie de détachement.

De manière symétrique, l'article 10 de la loi, modifiant l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 précité, renvoie à un décret les conditions dans lesquelles doit être prise la décision motivée mettant fin aux fonctions des directeurs départementaux et des directeurs départementaux adjoints des SDIS. Ces conditions ont été fixées à l'article 11 du décret du 31 décembre 2016 susvisé qui dispose que cette décision est prise « *conjointement par le ministre chargé de la sécurité civile et le président du conseil d'administration du service départemental d'incendie et de secours. Cette décision comporte obligatoirement l'avis motivé de ces autorités* ».

### **3. Les autres suites devant être données à la loi**

**Tant en ce qui concerne les dispositions relatives aux sapeurs-pompiers volontaires que celles qui visent les sapeurs-pompiers professionnels, l'ensemble des mesures d'application du texte ont été prises.** Au-delà de cet aspect formel, certains points demeurent néanmoins

---

<sup>1</sup> Loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale.

<sup>2</sup> Décret n° 2016-2003 du 30 décembre 2016 relatif à l'emploi de directeur départemental et directeur départemental adjoint des services d'incendie et de secours.

---

en suspens. C'est notamment le cas de l'article 16 de la loi qui prescrivait la publication annexée en loi de finances de la ventilation par département du montant de la fraction de taxe spéciale sur les conventions d'assurance afférente aux véhicules terrestres à moteur, versée au conseil départemental en application de la loi de finances pour 2005. Il semble, en effet, que cette ventilation n'ait pas été prise en compte dans les derniers documents budgétaires.

Enfin, **le passage de la PFR à la nouvelle PFR a eu pour effet de créer des économies substantielles pour l'État qu'il avait été décidé de réorienter vers le soutien aux investissements des SDIS** par l'intermédiaire d'une « *dotation de soutien aux investissements structurants des services d'incendie et de secours* » créée par l'article 17 de la loi et modifiant le code général des collectivités territoriales.

**Or, le dernier budget alloué à la sécurité civile a néanmoins été une déception de ce point de vue**, comme le soulignait Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis de la commission des lois du Sénat : « *Votre rapporteur déplore vivement la baisse brutale des crédits destinés à abonder cette dotation dans le projet de loi de finances pour 2018, de l'ordre de 60 %, puisque son montant passerait de 25 millions d'euros à seulement 10 millions d'euros en autorisations d'engagement. Cette baisse est d'autant plus dommageable que les crédits affectés à cette dotation ne représentaient pas une aide nouvelle de l'État, mais bien un redéploiement de crédits déjà affectés aux missions de sécurité civile* »<sup>1</sup>.

**La loi n° 2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires est entièrement applicable.**

#### **10. Loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux**

La loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux est issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues.

En application des engagements internationaux<sup>2</sup> de la France, la Croix-Rouge française, association reconnue d'utilité publique<sup>1</sup> fondée en 1864, est chargée de rétablir les liens familiaux entre des proches qui ont perdu contact en raison d'un conflit armé, d'une catastrophe naturelle ou d'origine humaine, ou de toute autre situation humanitaire.

---

<sup>1</sup> Avis budgétaire disponible à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/rap/a17-114-14/a17-114-14\\_mono.html](http://www.senat.fr/rap/a17-114-14/a17-114-14_mono.html)

<sup>2</sup> Les instruments de droit international comme les quatre Conventions de Genève de 1949 et leurs protocoles additionnels de 1977, ratifiés par la France, ainsi que les résolutions statutaires et les



Pour lui permettre d'exercer cette mission, la loi du 29 décembre 2016 fixe les conditions dans lesquelles elle peut accéder à des données personnelles détenues par des personnes publiques ou des organismes assurant une mission de service public, en lui imposant de respecter la confidentialité des informations ainsi recueillies.

**La loi n° 2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux est d'application directe.**

**11. Loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes et loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes**

**1. Les objectifs de ces deux lois issues d'une initiative sénatoriale**

Issues de propositions de loi sénatoriales de Mme Marie-Hélène Des Egaulx, MM. Jean-Léonce Dupont et Jacques Mézard<sup>2</sup>, qui constituaient la traduction législative des travaux d'une commission d'enquête sénatoriale<sup>3</sup>, et adoptées sans engagement de la procédure accélérée, la loi organique n° 2017-54<sup>4</sup> et la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017<sup>5</sup> poursuivent **quatre objectifs**.

En premier lieu, elles fixent **une liste de vingt-six autorités administratives et publiques indépendantes** (AAI-API), comprenant notamment l'Agence française de lutte contre le dopage ou l'Autorité de la concurrence, contre une quarantaine auparavant (**annexe de la loi n° 2017-55**).

Dans la même logique, **l'article 1<sup>er</sup> de la loi organique n° 2017-54** confère une compétence exclusive au législateur pour fixer les règles relatives à la composition et aux attributions des AAI et API, ainsi que les « *principes fondamentaux* » de leur organisation et de leur fonctionnement.

---

*engagements des Conférences internationales du Mouvement de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, reconnaissent à toute personne le droit de connaître le sort des membres de sa famille qui ont disparu ainsi que de correspondre et de communiquer avec ceux dont elle est séparée.*

<sup>1</sup> Association à but non lucratif régie par la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1901, la Croix-Rouge française est reconnue d'utilité publique par la loi du 7 août 1940, confirmée par l'ordonnance n° 45-833 du 27 avril 1945 portant réorganisation de la Croix-Rouge française et fixant ses statuts.

<sup>2</sup> Proposition de loi organique n° 226 (2015-2016) et proposition de loi n° 225 (2015-2016).

<sup>3</sup> « Un État dans l'État : canaliser la prolifération des autorités administratives indépendantes pour mieux les contrôler » - Rapport n° 126 (2015-2016) de M. Jacques Mézard au nom de la commission d'enquête sur le bilan et le contrôle de la création, de l'organisation, de l'activité et de la gestion des autorités administratives indépendantes, déposé le 28 octobre 2015. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/r15-126-1/r15-126-11.pdf>

<sup>4</sup> Loi relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes.

<sup>5</sup> Loi portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

En deuxième lieu, elles édictent un **statut général des AAI-API** pour garantir leur autonomie de gestion et de fonctionnement (**articles 5 à 8 et 14 à 20 de la loi n° 2017-55**), notamment en consacrant la qualité d'ordonnateur de leur président.

En troisième lieu, elles uniformisent et renforcent les **règles déontologiques** des AAI-API (**articles 2 et 3 de la loi organique n° 2017-54 et articles 9 à 13 de la loi n° 2017-55**).

Les membres de leur collège peuvent être contraints de quitter leurs fonctions en cas de manquement grave à des obligations légales<sup>1</sup>. De même, le mandat de membre du collège d'une AAI ou d'une API n'est renouvelable qu'une fois, sauf exception. Enfin, il est interdit de siéger simultanément dans le collège de deux AAI-API.

En quatrième lieu, le **contrôle parlementaire sur les autorités administratives et publiques indépendantes** a été renforcé (**article 4 de la loi organique n° 2017-54 et articles 21 à 23 de la loi n° 2017-55**).

Ces autorités ont désormais l'obligation d'adresser un rapport annuel au Parlement ; un document budgétaire (ou « jaune ») leur est spécifiquement dédié lors de l'examen du projet de loi de finances<sup>2</sup> ; la publicité de leurs avis est désormais systématique.

## **2. Les mesures règlementaires d'application**

**La loi organique n° 2017-54 est d'application directe** et ne nécessite pas de mesure d'application d'ordre règlementaire.

**La loi n° 2017-55 prévoit huit mesures d'application. Au 31 mars 2018, seules deux ont été publiées.**

Une mesure concerne les modalités de fixation du cadre général des rémunérations du personnel de l'Autorité de régulation des jeux en ligne (ARJEL). Elle n'a pas encore été prise.

Les autres mesures portent sur les conditions de renouvellement par moitié du collège de sept AAI-API.

À ce jour, elles ont été prises pour deux autorités : la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA)<sup>3</sup> et la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Cette décision est prise par le collège de l'AAI-API, qui statue à la majorité qualifiée des trois quarts de ses membres moins, le cas échéant, le membre intéressé.

<sup>2</sup> Dans l'exemple du projet de loi de finances pour 2018, ce jaune budgétaire est consultable à l'adresse suivante :

[www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance\\_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/jaune2018\\_API.pdf.pdf](http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/sites/performance_publique/files/farandole/ressources/2018/pap/pdf/jaunes/jaune2018_API.pdf.pdf)

<sup>3</sup> Décret n° 2017-479 du 5 avril 2017 fixant les modalités de renouvellement par moitié du collège de la Commission d'accès aux documents administratifs.

---

**Des décrets restent à prendre pour cinq AAI-API :** l’Autorité de la concurrence, la Commission de régulation de l’énergie (CRE), la Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur Internet (HADOPI), l’Autorité de sûreté nucléaire (ASN) et l’Autorité des marchés financiers (AMF).

**La loi organique n° 2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes est d’application directe.**

**La loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes est partiellement applicable.**

## **12. Loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale**

Issue d’une proposition de loi déposée le 1<sup>er</sup> juillet 2015 à l’Assemblée nationale par MM. Alain Tourret et Georges Fenech, la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale a été adoptée par l’Assemblée nationale en **lecture définitive**.

Elle allonge les délais de prescription de l’action publique en matière correctionnelle et criminelle, unifie ces délais avec les délais de prescription de la peine et clarifie les règles applicables en matière d’interruption, de report et de suspension de la prescription.

L’article 1<sup>er</sup> double les délais de prescription de l’action publique de droit commun en matière correctionnelle et criminelle, en les portant respectivement de trois à six ans (article 8 du code de procédure pénale) et de dix à vingt ans (article 7 du code de procédure pénale).

Ce même article consacre la jurisprudence de la Cour de cassation en matière de report du point de départ de la prescription pour toute infraction occulte ou dissimulée, tout en l’encadrant par la création d’un délai butoir, et en matière de suspension du délai de prescription de l’action publique, en cas d’obstacle de droit ou de fait.

Il définit de manière exhaustive la liste des actes interruptifs de la prescription.

Enfin, il modifie l’article 15-3 du code de procédure pénale afin de prévoir que tout dépôt de plainte fasse l’objet d’un récépissé indiquant au plaignant les délais de prescription de l’action publique et la possibilité d’interrompre la prescription par le dépôt d’une plainte avec constitution de partie civile.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-232 du 30 mars 2018 pris pour l’application à la Commission nationale de l’informatique et des libertés de la loi n° 2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes.

Un **imprimé-type** a été diffusé par voie de circulaire pour être remis aux plaignants<sup>1</sup>. Toutefois cet imprimé mentionne, de manière erronée, que le délai de prescription court « *à compter de ce jour* », c'est-à-dire du jour de la plainte. Or l'article 9-2 du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale, ne prévoit pas que la plainte simple constitue un acte interruptif de prescription. Il conviendrait de **modifier ce document par voie de circulaire**.

L'article 2 de la loi du 27 février 2017 aligne, en matière délictuelle, le délai de prescription de la peine délictuelle sur celui de l'action publique, en le fixant à six ans. Les délais de prescription des peines contraventionnelles (trois ans) et criminelles (vingt ans pour le délai de droit commun) restent inchangés.

Enfin, l'article 3 porte le délai de prescription des délits douaniers de trois à six ans (article 351 du code des douanes).

**La loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale est d'application directe.**

### **13. Loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique**

Le projet de loi initial du Gouvernement, qui comportait quinze articles, était une traduction partielle des propositions de M. Victorin Lurel, auquel le Premier ministre avait confié une mission de réflexion sur les moyens de parvenir à une « égalité réelle » entre les territoires ultramarins et l'hexagone. Cette réflexion avait abouti à un rapport remis en mars 2016 formulant soixante-quinze propositions pour répondre à cette problématique.

Le texte, dit loi « EROM », s'est considérablement étoffé au cours de la navette parlementaire, qui a porté le nombre total de ses articles à 148, soit une augmentation de 887 %. Cette **inflation législative** est dans une large mesure imputable à l'Assemblée nationale puisque le texte adopté par elle en première lecture comportait 116 articles.

Parmi les dispositions de ce texte, qualifiées d'hétéroclites par le rapporteur de la commission des lois du Sénat, M. Mathieu Darnaud, quatre peuvent être mises en exergue :

- les **contrats de convergence**, nouvel instrument destiné à traduire la stratégie de convergence mise en place par les plans de convergence. Ils ont vocation à définir les orientations et actions visant à rendre

---

<sup>1</sup> Circulaire du 28 février 2017 présentant les dispositions de la loi n° 2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale. NOR : JUSD1706599C.

---

opérationnels les objectifs de la loi. Ils présentent l'avantage d'offrir une visibilité sur une plus longue période, allant jusqu'à vingt ans, permettant ainsi « *de sortir d'une logique de planification sectorielle de moyen terme pour adopter une perspective transverse de long terme* », selon l'étude d'impact annexée au projet de loi (**articles 7 et 8**) ;

- le « *small business act* ». La loi a prévu une expérimentation, d'une durée de cinq ans, donnant la faculté aux pouvoirs adjudicateurs, aux entités adjudicatrices et aux acheteurs publics de réserver jusqu'à un tiers de leurs marchés aux petites et moyennes entreprises (PME) locales. Le montant total des marchés ainsi conclus ne peut excéder 15 % du montant annuel moyen des marchés du secteur économique concerné conclus par l'entité visée. Cet article avait été supprimé, à titre conservatoire, par la commission des lois du Sénat, à l'initiative de son rapporteur, en raison des difficultés soulevées au regard des principes constitutionnels et communautaires de la commande publique, et en ce qu'il semblait contrevenir à la répartition des compétences entre l'État et les collectivités de Nouvelle-Calédonie, de Polynésie Française et de Wallis-et-Futuna en la matière, ces collectivités étant compétentes pour déterminer, au niveau local, leurs propres règles (**article 73**) ;

- le renforcement de la **lutte contre l'orpillage clandestin en Guyane**, en conférant aux officiers de police judiciaire, ainsi qu'aux agents de police judiciaire dans ce seul cadre, le pouvoir de procéder à des confiscations et destructions de biens ayant servi à une exploitation minière illégale, en étendant les pouvoirs de constatation des infractions au code minier aux inspecteurs de l'environnement, sur le territoire du Parc amazonien de Guyane, enfin, en étendant les restrictions aux conditions de détention et d'utilisation de matériels et de substances utilisés dans l'activité minière à tout le territoire guyanais (**articles 90, 91 et 92**) ;

- la modification du **régime d'indemnisation des essais nucléaires en Polynésie française** dans un sens favorable aux demandeurs. Le seuil permettant de déterminer dans quelle mesure le risque attribuable aux essais nucléaires peut être considéré comme négligeable au regard de la nature de la maladie et des conditions d'exposition de l'intéressé a été précisé : le comité d'indemnisation des victimes des essais nucléaires (CIVEN) peut désormais considérer comme négligeable une probabilité de causalité inférieure à 0,3 % au regard de la méthodologie qu'il détermine, en s'appuyant sur les méthodologies recommandées par l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA). Le CIVEN peut prendre en considération tout élément permettant d'ouvrir le droit à l'indemnisation. Il est également prévu que le risque ne puisse être considéré comme négligeable dans certains cas où les mesures de surveillance étaient insuffisantes et en l'absence de données relatives à la situation de personnes se trouvant dans des situations comparables à celle du demandeur. Enfin, le CIVEN peut réexaminer les demandes rejetées antérieurement à l'adoption de la loi et susceptibles de donner lieu à indemnisation à la faveur de cette modification.

Le texte ouvre aussi la possibilité aux demandeurs de réintroduire une demande s'il s'avère qu'ils peuvent bénéficier de la modification que prévoit la loi EROM (**article 113**).

Le ministère des outre-mer n'a pas été en mesure de fournir à la commission des lois des éléments concrets sur la mise en œuvre de ces dispositions, ce qui ne permet pas d'apprécier de façon qualitative leur application.

**Douze articles de la loi EROM ne sont pas applicables en raison de l'absence de mesures d'application. Par ailleurs, l'article 23 n'est que partiellement applicable, le décret relatif aux conditions de cumul de l'allocation d'éducation de l'enfant handicapé n'ayant pas été pris.**

Si l'on exclut les rapports du Gouvernement au Parlement et les ordonnances prises sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, ainsi que les mesures facultatives exclues des statistiques, 13 mesures d'application sur vingt-neuf prévues ont été prises. 16 mesures doivent donc encore l'être.

Parmi ces 16 dispositions demeurant aujourd'hui inapplicables faute de parution des textes réglementaires requis, on citera notamment :

- un décret en Conseil d'État devant être pris, en application de l'article L. 7124-23 du code général des collectivités territoriales, créé par l'article 78 de la loi « EROM », pour fixer les règles statutaires particulières applicables à l'établissement public de coopération culturelle et environnementale, qui peut être créé par la collectivité territoriale de Guyane, à la demande du grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges ;

- un décret en Conseil d'État devant détailler les modalités de calcul du montant de la pension unique à Mayotte ;

- un décret devant fixer le taux majoré de la cotisation d'assurance vieillesse assise sur les rémunérations ou gains et les revenus d'activité ;

- un décret en Conseil d'État devant fixer les modalités d'instauration d'une direction des ressources humaines unique centralisant l'ouverture des postes vacants dans les services de l'État (mutation en priorité des agents appartenant à des corps relevant de l'autorité du représentant de l'État et déjà affectés sur chaque territoire, en distinguant la procédure applicable selon que ces postes sont concernés ou non par un tableau périodique de mutation) ;

- un décret en Conseil d'État devant déterminer les conditions dans lesquelles les centrales géothermiques d'une puissance supérieure à 3 mégawatts acquittent, au profit des communes sur les territoires desquelles elles sont situées, une redevance sur l'électricité produite par l'utilisation des ressources calorifiques du sous-sol.

---

**La loi n° 2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique est partiellement applicable.**

#### **14. Loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain**

Issu d'un projet de loi déposé au Sénat le 3 août 2016, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain comprend des dispositions de divers ordres, réparties en deux titres.

##### **1. Les principales dispositions de la loi**

Le titre I<sup>er</sup> « *Réformer le statut de Paris* » a principalement pour objet :

- de fusionner la commune et le département parisiens au sein d'une collectivité territoriale à statut particulier nommée « Ville de Paris », à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019 (chapitre I<sup>er</sup>) ;

- de renforcer les compétences de proximité des maires d'arrondissement de Paris, Lyon et Marseille et de créer un secteur électoral regroupant les quatre premiers arrondissements de Paris (chapitre II) ;

- de transférer au maire de Paris certains pouvoirs de police spéciale exercés jusqu'alors par le préfet de police (chapitre III) ;

- de transférer au préfet de police la police des aérodromes de Paris-Charles-de-Gaulle, du Bourget et d'Orly et de réformer la police des jeux (chapitre IV) ;

- de fixer les règles applicables aux transferts de services et d'agents et aux compensations financières liés aux transferts de compétence (chapitre V).

Le titre II, « *Aménagement, transports et environnement* » comprend des dispositions disparates visant notamment :

- à faciliter et accélérer les opérations d'aménagement et de construction d'infrastructures de transport (chapitres I<sup>er</sup> à III) ;

- à élargir les critères de création d'une métropole et à régler diverses difficultés plus ponctuelles liées aux précédentes réformes territoriales (chapitre IV).

##### **2. Deux habilitations à légiférer par ordonnances**

L'article 8 autorisait le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures relevant du domaine de la loi tendant à adapter, en vue de la création de la **Ville de Paris**, les modalités d'organisation, de fonctionnement et de financement de celle-ci ainsi que de tout établissement ou organisme institué par la loi, à modifier les références au département et

à la commune dans la législation en vigueur, et à préciser les règles budgétaires, financières, fiscales, comptables et relatives aux concours financiers de l'État applicables à la Ville de Paris.

Sur ce fondement ont été prises :

- l'ordonnance n° 2018-74 du 8 février 2018 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la Ville de Paris ;

- l'ordonnance n° 2018-75 du 8 février 2018 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la Ville de Paris.

Le projet de loi de ratification de ces ordonnances a été déposé au sénat le 16 mai 2018.

L'**article 55** autorisait le Gouvernement à créer par ordonnance un établissement public local associant l'État, le département des Hauts-de-Seine ainsi que des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales pour l'aménagement, la gestion et la promotion du quartier de **La Défense**.

Sur ce fondement a été prise l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris La Défense, ratifiée par la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017.

### **3. Neuf décrets d'application prévus, dont un devenu inutile et un restant à prendre**

L'**article 25** prévoit notamment qu'un décret fixe la **liste des axes essentiels à la sécurité à Paris et au bon fonctionnement des pouvoirs publics**, sur lesquels le maire de Paris exerce la police de la circulation et du stationnement dans le respect des prescriptions prises par le préfet de police pour les aménagements de voirie projetés par la commune de Paris. Ces prescriptions doivent garantir la fluidité de la circulation des véhicules de sécurité et de secours (III de l'article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales).

C'est chose faite depuis la publication du **décret n° 2017-1175 du 18 juillet 2017** fixant les axes mentionnés au III de l'article L. 2512-14 du code général des collectivités territoriales.

L'**article 33 a étendu à la totalité de l'emprise des trois aéroports parisiens le pouvoir de police générale du préfet de police** (article L. 122-2 du code de la sécurité intérieure et article L. 6332-2 du code des transports). Il prévoit que ces dispositions entrent en vigueur, en ce qui concerne l'emprise de l'aéroport de Paris-Orly, à une date fixée par décret (l'article étant d'application directe en ce qui concerne les deux autres aéroports).

Le **décret n° 2017-288 du 6 mars 2017** modifiant le décret n° 2010-655 du 11 juin 2010 relatif au préfet délégué pour la sécurité et la sûreté des



plates-formes aéroportuaires de Roissy - Charles-de-Gaulle et du Bourget a fixé cette date au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**L'article 34 a réformé la police des jeux** (article L. 323-3 et L. 324-1 du code de la sécurité intérieure) et prévu une expérimentation consistant à créer, à Paris, des « **clubs de jeux** » au régime juridique différent de celui des cercles de jeux. Il comprend en outre diverses mesures de procédure pénale et de coordination. L'article renvoie :

- à un décret en Conseil d'État le soin de fixer les modalités d'application de ses paragraphes I (police des jeux) et VI (expérimentation des clubs de jeux) ;

- à un décret le soin de fixer le ou les seuils de détention du capital ou des droits de vote au sein des sociétés exploitant des casinos, qu'un actionnaire ne peut franchir sans autorisation du ministère de l'intérieur ;

- à un décret le soin de fixer la liste des jeux de cercle ou de contrepartie pouvant être autorisés dans les clubs de jeux créés à titre expérimental.

L'ensemble de ces mesures d'application ont été prises par le **décret en Conseil d'État n° 2017-913 du 9 mai 2017** relatif aux conditions de l'expérimentation des clubs de jeux à Paris et portant diverses dispositions relatives aux casinos. Plus particulièrement, ce décret a :

- fixé au tiers, à la moitié et aux deux tiers du capital social ou des droits de vote les seuils mentionnés ci-dessus et précisé la procédure d'autorisation de franchissement de ces seuils ;

- défini les modalités de l'expérimentation des clubs de jeux et fixé la liste des jeux qui y sont autorisés (parmi les jeux dits « de contrepartie », le *stud poker*, le *punto banco*, le *hold'em poker* de casino, l'*ultimate poker*, le poker trois cartes, le poker 21 et le billard multicolore ; parmi les jeux dits « de cercle », le baccara chemin de fer, le baccara à deux tableaux à banque limitée, le baccara à deux tableaux à banque ouverte, les formes de poker déterminées par l'arrêté mentionné à l'article R. 321-39 du code de la sécurité intérieure et le mah-jong).

**L'article 35 détermine les conditions de transfert ou de détachement des agents de la préfecture de police affectés dans les services transférés du préfet de police au maire de Paris.** Une délibération du conseil de Paris, prise sur proposition conjointe du maire de Paris et du préfet de police, devait fixer le nombre des emplois à temps plein transférés, par corps et par grade, ainsi que la liste des agents détachés ou transférés. À défaut de délibération dans un délai de trois mois à compter du transfert des missions, la décision devait être prise par arrêté conjoint du ministre chargé des collectivités territoriales et du ministre de l'intérieur, après avis motivé d'une commission nationale de conciliation créée par décret.

À la suite de la délibération 2017 DRH 46 du 15 mai 2017 du Conseil de Paris, « Transfert des services et des agents des polices spéciales (lutte contre l'habitat indigne, nuisances sonores et olfactives d'origine professionnelle et police des funérailles) de la Préfecture de Police », **le décret est devenu inutile.**

L'article 44, inséré au Sénat en première lecture par la voie d'un amendement gouvernemental, a donné un fondement légal à l'existence du **campus Condorcet**, établissement public de coopération nationale à caractère administratif qui rassemble dix établissements d'enseignement supérieur ou de recherche entre la porte de la Chapelle, à Paris, et la commune d'Aubervilliers. Un décret devait déterminer la liste initiale de ses membres, les modalités de représentation des membres dans les conseils, les modalités de désignation des personnalités qualifiées ainsi que les conditions d'organisation et de fonctionnement de l'établissement ; le même décret devait préciser les compétences que celui-ci peut exercer par délégation des établissements et des organismes membres.

Sur ce fondement a été pris le **décret n° 2017-1831 du 28 décembre 2017** relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'établissement public Campus Condorcet. Notons toutefois que ce décret ne détermine pas les compétences susceptibles d'être exercées par l'établissement par délégation : son article 4 se contente de fixer les modalités de telles délégations.

L'article 50 a autorisé le transfert par l'État et ses établissements, en pleine propriété, d'actifs immobiliers relevant de leur domaine privé à une société détenue directement par la Caisse des dépôts et consignations et directement ou indirectement par l'État (en pratique, la **Foncière solidaire**). Un tel transfert est soumis à la condition que ces actifs immobiliers soient « destinés à la réalisation de programmes de logements dont la majorité est constituée de logements sociaux dans les conditions fixées par décret » (article 141 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006). **Faute de décret d'application, cette disposition est restée lettre morte.**

Enfin, l'article 53 a créé la **Société de livraison des ouvrages olympiques (Solideo)**, établissement public national à caractère industriel et commercial chargé de veiller à la livraison des ouvrages et à la réalisation des opérations d'aménagement nécessaires à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques à Paris en 2024.

Comme le prévoyait la loi, le **décret en Conseil d'État n° 2017-1764 du 27 décembre 2017** relatif à l'établissement public Société de livraison des ouvrages olympiques a fixé ses modalités d'organisation et de fonctionnement.

S'agissant d'un texte sur lequel le Gouvernement avait engagé la **procédure accélérée**, le délai qui lui a été nécessaire pour prendre les mesures réglementaires d'application s'est échelonné **de quelques jours à**

---

dix mois. Treize mois après la promulgation de la loi, un décret d'application reste à prendre.

La loi n° 2017 257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain est partiellement applicable.

### **15. Loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique**

La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique est issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 21 décembre 2016, en réponse à la mobilisation des policiers, inédite par son ampleur, qui avait suivi l'agression de deux équipes de policiers à Viry-Châtillon (Essonne) à l'automne 2016.

Elle s'est inscrite dans le cadre d'un plan plus global annoncé par le Gouvernement, dit *Plan pour la sécurité publique*, qui comprenait un volet budgétaire pour remettre à niveau les équipements des forces de l'ordre et un volet législatif destiné à renforcer la protection juridique dont bénéficient les agents des forces de sécurité intérieure. Selon l'exposé des motifs du projet de loi, l'objectif poursuivi était de « *renforcer l'efficacité de la mobilisation des forces de l'ordre pour la sécurité, [pour lesquelles] il apparaît nécessaire de prévoir des dispositions leur permettant d'être juridiquement plus assurées lorsqu'elles ont à faire usage de leurs armes* ».

Initialement composé de 11 articles, le projet de loi a été enrichi tout au long de la procédure parlementaire afin d'y inclure diverses mesures relatives à la sécurité intérieure, de sorte que la loi comporte 40 articles. 13 articles additionnels ont été introduits au Sénat, 15 à l'Assemblée nationale et 1 en commission mixte paritaire. 6 articles additionnels ont été introduits par voie d'amendements gouvernementaux.

Sur les 40 articles composant la loi, 31 sont d'application directe et 9 prévoient une mesure d'application réglementaire. **Au 31 mars 2018, 11 mesures d'application ont été publiées, sur les 13 prévues, et la majorité des dispositions de cette loi sont applicables.**

#### **1. Les principales dispositions de la loi du 28 février 2017**

La loi du 28 février 2017 s'articule autour de **deux axes principaux**.

Conformément à l'objet initial du projet de loi, plusieurs de ses dispositions visent à **renforcer la protection juridique des agents des forces de sécurité intérieure**.

La loi définit tout d'abord un **cadre commun pour l'usage de leurs armes (article 1<sup>er</sup>)** par les policiers et les gendarmes, ainsi que les douaniers et militaires déployés sur le territoire national dans le cadre de réquisitions ou protégeant des installations militaires. Le régime applicable aux agents de la police nationale, qui relevaient jusqu'à présent des dispositions de droit

commun, notamment du cadre de la légitime défense, a ainsi été aligné sur celui des autres forces concourant à la sécurité intérieure, qui bénéficiaient d'un régime légal spécifique d'usage des armes, de manière à sécuriser les conditions de leur intervention.

Poursuivant le même objectif de protection des agents des forces de sécurité intérieure, la loi a également créé un **dispositif de protection de l'identité** de certains agents intervenant dans les procédures judiciaires et douanières (**article 3**) et des signataires de décisions administratives en lien avec la prévention d'actes de terrorisme (**article 4**). Elle a, en outre, **aggravé les peines prévues en cas d'outrage** commis contre des personnes dépositaires de l'autorité publique, telles que les policiers et les gendarmes, et de refus d'obtempérer (**articles 25 et 26**).

Au-delà de ce premier axe, la loi comporte **diverses mesures relatives à la sécurité intérieure**, qui ont été sensiblement enrichies au cours des débats parlementaires.

Parmi celles-ci figurent des dispositions destinées à **renforcer l'efficacité des acteurs concourant à la sécurité publique**, qu'il s'agisse d'autoriser l'armement des agents de sociétés de sécurité privée (**articles 9 et 10**), de renforcer les prérogatives de l'administration pénitentiaire en matière de contrôle de personnes et de renseignement (**articles 29 et 35**) ou encore d'étendre les compétences des agents de police municipale dans le cadre de la sécurisation de manifestations sportives, récréatives ou culturelles (**article 21**).

Plusieurs autres dispositions tendent à **améliorer l'arsenal législatif français de lutte contre le terrorisme**. Ainsi, la loi a procédé au renforcement du contrôle administratif des personnes de retour des théâtres d'opérations de la zone syro-irakienne (**article 8**), prévu l'inscription des personnes contrevenant aux obligations qui s'imposent à elles en raison de leur retour d'un théâtre d'opérations terroristes au fichier des auteurs d'infractions terroristes (**article 15**) et modifié la composition de la cour d'assises spéciale chargée de juger certains crimes, notamment terroristes, en reprenant à cette fin le texte d'une proposition de loi présentée par M. Philippe Bas et plusieurs de ses collègues, adoptée par le Sénat le 10 janvier 2017 (**article 16**).

## **2. Une loi majoritairement applicable**

À l'exception de deux articles, pour lesquels des mesures réglementaires d'application étaient encore attendues au 31 mars 2018, la plupart des dispositions de la loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique sont applicables.

• *Dispositions relatives à l'usage des armes par les forces de sécurité intérieure (article 1<sup>er</sup>)*

Si l'essentiel de l'article 1<sup>er</sup> est d'application directe, la loi renvoie toutefois au pouvoir réglementaire la définition des normes techniques des

---

matériels susceptibles d'être utilisés par les forces de police, de gendarmerie et des douanes pour immobiliser, en application de l'article L. 214-2 du code de la sécurité intérieure, un moyen de transport lorsque le conducteur ne s'arrête pas à leurs sommations, présente un comportement de nature à mettre en danger la vie d'autrui ou en cas de crime ou de délit flagrant.

**Deux arrêtés** ont été pris à cet effet : le premier, du ministre de l'intérieur le **10 juillet 2017**, définit les normes techniques des matériels utilisables par la police nationale et la gendarmerie nationale ; le second, du ministre chargé des douanes le **8 mars 2017**, définit les normes techniques des matériels utilisables par les agents des douanes.

• *Dispositions relatives à l'anonymat des forces de sécurité intérieure (article 3)*

L'**article 3** de la loi du 28 février 2017 prévoit que tout agent de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou des douanes peut être autorisé par un responsable hiérarchique à s'identifier, en lieu et place de son nom et prénom, par un numéro d'immatriculation administrative, sa qualité et son service ou unité d'affectation, dans deux cas : soit pour des actes de procédure portant sur un crime ou un délit puni d'au moins trois ans d'emprisonnement, soit pour des actes de procédure portant sur un délit puni de moins de trois ans d'emprisonnement, « *lorsque la révélation de son identité est susceptible, compte tenu des conditions d'exercice de sa mission ou de la nature des faits qu'il est habituellement amené à constater, de mettre en danger sa vie ou son intégrité physique ou celles de ses proches* ». Il introduit, à cet effet, un nouvel article 15-4 dans le code de procédure pénale.

L'agent bénéficiaire d'une telle autorisation peut également déposer ou comparaître comme témoin au cours de l'enquête ou devant les juridictions d'instruction ou de jugement ou se constituer partie civile, sous les mêmes conditions d'anonymat.

Cette disposition a été complétée par deux décrets, pris à la même date.

Le **décret en Conseil d'État n° 2018-218 du 30 mars 2018** fixe tout d'abord les modalités de délivrance et la durée de validité des autorisations prévues par l'article 15-4 du code de procédure pénale. L'autorisation doit, sauf urgence, être prise par écrit, par un responsable hiérarchique de niveau adapté. Le numéro d'immatriculation administrative par lequel le bénéficiaire d'une autorisation s'identifie est pris par arrêté du ministre dont il relève, sauf pour les agents des douanes, qui s'identifient par référence au numéro de commission d'emploi. Ce même décret détermine également le formalisme de la requête présentée par une partie à la procédure en vue de la communication de l'identité d'un agent bénéficiaire d'une autorisation d'anonymat. Enfin, il précise les conditions dans lesquelles les agents bénéficiaires d'une autorisation d'anonymat peuvent exercer une action en réparation devant les juridictions civiles ainsi que les modalités de

recouvrement des dommages et intérêts au titre de leur préjudice en leur qualité de partie civile.

Le **décret n° 2018-219 du 30 mars 2018** désigne quant à lui les responsables hiérarchiques habilités à délivrer des autorisations d'anonymat, pour les agents de la police nationale, de la gendarmerie nationale et des douanes.

• *Dispositions relatives à la conduite d'enquêtes administratives sur des théâtres d'opérations extérieures (article 7)*

L'**article 7** de la loi du 28 février 2017 autorise, dans le cadre d'opérations militaires se déroulant à l'extérieur du territoire français, la conduite d'enquêtes administratives préalablement à toute décision de recrutement de personnels civils locaux ou d'accès à une zone protégée, susceptible d'être prise par l'autorité militaire française.

De telles enquêtes ont pour objet de permettre l'identification des personnes concernées par une décision ainsi que vérifier la compatibilité de leur comportement avec l'exercice des missions et des droits envisagés. À cet effet, les enquêtes peuvent notamment inclure la réalisation d'opérations de relevés signalétiques<sup>1</sup> et de prélèvements biologiques, ainsi que la consultation de traitements de données à caractère personnel.

Le **décret en Conseil d'État n° 2017-646 du 26 avril 2017** relatif à certaines enquêtes préalables prévues par l'article L. 2362-1 du code de la défense précise les modalités de mise en œuvre de ces dispositions, et notamment les conditions d'information des personnes qui feront l'objet d'une enquête préalable à une décision de recrutement ou d'accès à une zone protégée.

• *Dispositions relatives aux sociétés de sécurité privée (articles 9 et 10)*

La loi du 28 février 2017 comporte diverses mesures tendant à renforcer, dans un contexte de menace terroriste croissante, l'intervention des sociétés de sécurité privée.

Son **article 9** autorise les agents d'une société de sécurité privée chargés d'une mission de protection de l'intégrité physique des personnes à être armés, lorsqu'ils assurent la protection d'une personne exposée à des risques exceptionnels d'atteinte à sa vie.

Introduit à l'initiative du Sénat, l'**article 10** prévoit la création d'une nouvelle filière d'activité de sécurité privée, afin de permettre la surveillance de certains lieux par des agents de sécurité armés lorsque les circonstances exposent ces agents, ou les personnes se trouvant dans les lieux concernés, à un risque exceptionnel d'atteinte à leur vie.

---

<sup>1</sup> Un relevé signalétique consiste en un relevé des empreintes digitales et des photographies d'une personne.

---

Le **décret n° 2017-1844 du 29 décembre 2017** relatif à l'exercice de certaines activités privées de sécurité avec le port d'une arme a modifié les dispositions de la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure relatives aux activités privées de sécurité et aux armes afin de tirer les conséquences de ces évolutions législatives. Il détermine, pour les activités de protection de l'intégrité physique des personnes comme pour les activités de surveillance armée, les conditions dans lesquelles est délivrée l'autorisation de port d'arme, les conditions dans lesquelles est vérifiée l'aptitude professionnelle des agents concernés, les catégories et types d'armes susceptibles d'être autorisés, les conditions de leur acquisition et de leur conservation ainsi que les conditions dans lesquelles les armes sont portées pendant le service et remises en dehors du service.

- *Dispositions relatives à l'administration pénitentiaire (articles 29 et 35)*

La loi du 28 février 2017 comporte plusieurs dispositions tendant à renforcer les prérogatives de l'administration pénitentiaire.

Son **article 35 a**, en premier lieu, modifié de manière substantielle le régime du renseignement pénitentiaire, dans le sens d'une meilleure clarification du régime applicable et d'un renforcement des garanties.

L'activité des services du renseignement pénitentiaire a ainsi été précisée et limitée à l'usage de trois techniques : l'interception des correspondances autorisées en prison, l'accès aux données stockées sur les ordinateurs ou terminaux autorisés en détention et l'accès aux données stockées sur les ordinateurs ou terminaux dont la détention est illicite.

Les modalités d'autorisation par le ministre de la justice et de mise en œuvre de ces techniques de renseignement sont précisées par le **décret n° 2017-750 du 3 mai 2017** relatif à la mise en œuvre de techniques de renseignement par l'administration pénitentiaire pris pour l'application de l'article 727-1 du code de procédure pénale.

Des garanties supplémentaires ont par ailleurs été introduites, parmi lesquelles l'établissement d'un relevé de mise en œuvre de chaque technique de renseignement et l'encadrement des délais de conservation des données ou enregistrements.

Enfin, l'article 35 a étendu l'activité des services de renseignement pénitentiaire en autorisant la mise en œuvre de certaines techniques de renseignement prévues par le code de la sécurité intérieure<sup>1</sup> à l'encontre des personnes détenues, aux fins de prévenir les évasions et d'assurer la sécurité et le bon ordre des établissements pénitentiaires.

---

<sup>1</sup> Les services du renseignement pénitentiaire peuvent ainsi être autorisés à mettre en œuvre les techniques suivantes : l'accès aux données de connexion (article L. 851-1 du code de la sécurité intérieure), la géolocalisation en temps réel d'un portable (article L. 851-4), la localisation en temps réel de personnes, véhicules ou objets (article L. 851-5), le recueil de données de connexion par

Le **décret en Conseil d'État n° 2017-749 du 3 mai 2017<sup>1</sup>** a, conformément à la loi, précisé la liste des services relevant de l'administration pénitentiaire autorisés à mettre en œuvre ces techniques de renseignement, à savoir : le bureau central du renseignement pénitentiaire, les cellules interrégionales du renseignement pénitentiaire et les délégations locales du renseignement pénitentiaire.

L'**article 29** de la loi du 28 février 2017 a par ailleurs étendu les prérogatives des **surveillants pénitentiaires**, en les autorisant à effectuer des contrôles, sur l'ensemble de l'emprise foncière de l'administration pénitentiaire, de personnes à l'égard desquelles il existe une ou plusieurs raisons sérieuses de penser qu'elles se préparent à commettre une infraction portant atteinte à la sécurité de l'établissement pénitentiaire.

**Cette disposition appelait une mesure réglementaire d'application afin de définir l'emprise foncière concernée, qui n'a, au 31 mars 2018, pas été prise.**

- *Dispositions relatives au régime de l'état d'urgence (article 38)*

L'**article 38** de la loi du 28 février 2017 a apporté plusieurs modifications à la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

Il a tout d'abord complété le régime des assignations à résidence, afin notamment de prévoir que les modalités d'assignation à résidence sont fixées en tenant compte de la vie familiale et professionnelle des personnes concernées et de permettre au ministre de l'intérieur de déléguer aux préfets la définition des modalités de pointage et d'assignation à domicile.

Il a par ailleurs encadré le recours aux perquisitions administratives nocturnes, afin de ne les autoriser qu'en cas d'urgence ou d'extrême nécessité.

Enfin, l'article a complété le dispositif opérationnel de surveillance électronique des assignés à résidence en permettant de confier la mise en œuvre du dispositif technique à une personne de droit privé habilitée.

Pour la mise en œuvre de cette dernière disposition, le **décret en Conseil d'État n° 2018-167 du 7 mars 2018<sup>2</sup>** précise notamment les conditions de mise en œuvre d'une surveillance électronique ainsi que les conditions d'homologation technique et d'installation opérationnelle du dispositif.

---

*dispositif technique de proximité, ou IMSI-Catcher (article L. 851-6) et les interceptions de sécurité (article L. 852-1).*

<sup>1</sup> Décret n° 2017-749 du 3 mai 2017 relatif à la désignation des services relevant du ministère de la justice pris en application de l'article L. 855-1 du code de la sécurité intérieure.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-167 du 7 mars 2018 pris pour application de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence et de l'article L. 228-3 du code de la sécurité intérieure, et relatif au placement sous surveillance électronique mobile.



• *Expérimentation d'un dispositif de protection électronique des victimes de violences conjugales (article 39)*

L'article 39 de la loi du 28 février 2017 prévoit l'expérimentation d'un dispositif de protection électronique des victimes de violences conjugales, permettant de signaler aux forces de l'ordre que l'auteur des violences se trouve à proximité de la victime.

La loi renvoie à un arrêté la détermination des modalités de mise en place de ce dispositif technique. Au 31 mars 2018, **aucune mesure réglementaire d'application n'a été prise par le Gouvernement.**

**La loi n° 2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique est partiellement applicable.**

**16. Loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété**

La loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété, dont l'initiative revient aux députés Camille de Rocca Serra, Paul Giacobbi, Sauveur Gandolfi-Scheit, François Pupponi et Laurent Marcangeli, a été adoptée après une première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat, et une adoption conforme en deuxième lecture par l'Assemblée nationale du texte issu des travaux du Sénat. Elle a pour objet de lutter contre les « *désordres fonciers* » en Corse, qui se traduisent par une absence de titres de propriété pour environ 30 % du total des parcelles de l'île.

L'article 1<sup>er</sup> de cette loi met en place, jusqu'au 31 décembre 2027, un dispositif de prescription acquisitive dérogatoire du droit commun pour les immeubles situés en Corse. À cet égard, lorsqu'un acte notarié de notoriété constate une possession répondant aux conditions de la prescription acquisitive, il fait foi de la possession du bien, sauf preuve contraire. La contestation de cet acte notarié ne peut avoir lieu que dans un délai de cinq ans à compter de sa publication.

Comme le prévoyait expressément cet article, le **décret n° 2017-1802 du 28 décembre 2017** relatif à l'acte de notoriété portant sur un immeuble situé en Corse, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion, à Mayotte ou à Saint-Martin est venu **préciser ses conditions d'application.**

L'article 2 assouplit les règles de gestion des biens indivis du droit commun, pour les indivisions constatées par un acte notarié de notoriété, établi dans les conditions prévues à l'article 1<sup>er</sup>, à défaut de titre de propriété existant.

Dans cette hypothèse, les indivisaires qui détiennent plus de la moitié des droits indivis peuvent effectuer les actes de gestion et d'administration sur le bien alors que l'article 815-3 du code civil exige une majorité de deux tiers des droits indivis.

Le consentement du ou des indivisaires titulaires d'au moins deux tiers des droits indivis seulement est requis pour effectuer tout acte qui ne ressortit pas à l'exploitation normale des biens indivis ou tout acte de disposition autre que la vente de meubles indivis pour payer les dettes et charges de l'indivision, alors que l'article 815-3 précité impose de recueillir le consentement de tous les indivisaires.

Les **articles 3 à 5** du texte prévoient des exonérations fiscales temporaires, applicables principalement en Corse, pour inciter à la reconstitution de titres de propriété<sup>1</sup>.

L'**article 6**, introduit au Sénat, à l'initiative de M. André Reichardt, rapporteur de la commission des lois, permet l'utilisation de la prescription acquisitive dans les départements d'Alsace et de Moselle et abroge une disposition obsolète de la loi du 31 mars 1884 concernant le renouvellement du cadastre, la péréquation de l'impôt foncier et la conservation du cadastre des départements de la Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin.

**La loi n° 2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété est entièrement applicable.**

#### **17. Loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats**

La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats est issue d'une proposition de loi sénatoriale de M. Alain Anziani<sup>2</sup>.

La proposition de loi comportait initialement deux articles, correspondant à des dispositions que le Conseil constitutionnel avait considérées comme des « cavaliers législatifs » dans sa décision sur la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite loi « Sapin 2 »)<sup>3</sup>.

Elle a été enrichie de huit articles au cours de son examen par le Sénat, avant d'être votée conforme par l'Assemblée nationale.

---

<sup>1</sup> Exonération des droits de mutation à titre gratuit à hauteur de 50 % de la valeur des immeubles et des droits immobiliers, exonération partielle de droits de succession et exonération du droit de partage de 2,5 %.

<sup>2</sup> Proposition de loi n° 231 (2016-2017).

<sup>3</sup> Décision n° 2016-741 DC du Conseil constitutionnel du 8 décembre 2016.

Elle a notamment pour objectifs :

- **d'étendre le champ des informations publiées** dans les comptes des partis et groupements politiques et dans les comptes de campagne des candidats (montant des emprunts, type de prêts, *etc.*) (**articles 4 et 8**) ;

- de **compléter les indications devant figurer sur les documents d'appel aux dons** des partis et groupements politiques (nom du mandataire et du parti ou groupement politique, date de la déclaration d'appel aux dons en préfecture, *etc.*) (**article 5**) ;

- de permettre à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) de **moduler les sanctions** qu'elle prononce en cas de manquement aux obligations comptables des partis ou groupements politiques, notamment pour prendre en compte la gravité des faits (**article 9**).

Les dispositions de cette loi, qui n'impliquaient pas de mesure réglementaire d'application, ont été complétées par la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

**La loi n° 2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats est d'application directe.**

**18. Loi n° 2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse**

L'article 30 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite loi « NOTRe ») a créé, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2018, la « collectivité de Corse » en lieu et place de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse-du-Sud et de Haute-Corse.

Le législateur, tout en fixant les principes relatifs à l'organisation et au fonctionnement de cette nouvelle collectivité territoriale à statut particulier, a alors habilité le Gouvernement à prendre, par ordonnances, les mesures complémentaires nécessaires dans les domaines institutionnel, électoral, budgétaire, financier, fiscal et comptable.

Le projet de loi de ratification de ces ordonnances, déposé au Sénat le 21 décembre 2016, a été renvoyé à la commission des lois, qui avait délégué au fond à la commission des finances l'examen de l'ordonnance n° 2016-1561.

Tout en relevant que certaines dispositions des ordonnances excédaient le champ de l'habilitation, la commission des lois a adopté le projet de loi, moyennant l'adoption de cinq amendements rédactionnels ou de coordination, dont un amendement présenté par la commission des finances.

Toutefois, le projet de loi a été rejeté par le Sénat en séance publique, en raison notamment – pour reprendre les termes de M. Jean-Jacques Panunzi, sénateur de la Corse-du-Sud – de « *l'absence d'équilibre des pouvoirs et des territoires au sein de la nouvelle collectivité unique* » et de « *l'inexistence de tout accompagnement économique, financier et fiscal* ».

Après l'échec de la commission mixte paritaire et une nouvelle lecture infructueuse, le dernier mot est revenu à l'Assemblée nationale.

La loi promulguée reprend cependant certaines des améliorations formelles apportées par la commission des lois du Sénat. Outre la ratification des ordonnances précitées, elle autorise aussi, à l'initiative de l'Assemblée nationale, l'affectation du reliquat de la dotation de continuité territoriale au financement des « *opérations d'investissement s'inscrivant dans le cadre d'un projet global de développement du territoire de la Corse, notamment au titre des politiques publiques menées en faveur des territoires de l'intérieur et de montagne* ».

**La loi n° 2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse est d'application directe.**

#### **19. Loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre**

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par MM. Bruno Le Roux, Dominique Potier et plusieurs de leurs collègues et adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre prévoit la mise en œuvre d'un plan de vigilance par les sociétés employant au moins 5 000 salariés, en incluant leurs filiales françaises, ou au moins 10 000 salariés, en incluant toutes leurs filiales.

Ce plan doit comporter « *les mesures de vigilance raisonnable propres à identifier les risques et à prévenir les atteintes graves envers les droits humains et les libertés fondamentales, la santé et la sécurité des personnes ainsi que l'environnement, résultant des activités de la société et de celles des sociétés qu'elle*

*contrôle (...), ainsi que des activités des sous-traitants ou fournisseurs avec lesquels est entretenue une relation commerciale établie ».*

En cas de carence d'une société dans l'établissement ou la mise en œuvre du plan, toute personne intéressée peut saisir le juge aux fins d'injonction, le cas échéant sous astreinte. Dans le même cas, la société engage sa responsabilité civile dans les conditions du droit commun en cas de préjudice résultant de l'absence ou de l'insuffisance du plan de vigilance.

La loi énumère une série de mesures devant figurer dans le plan :

- une cartographie des risques, comprenant une analyse et une hiérarchie ;
- des procédures d'évaluation des filiales, sous-traitants et fournisseurs ;
- des actions d'atténuation des risques et de prévention des atteintes graves ;
- un dispositif d'alerte concernant les risques et atteintes ;
- un dispositif de suivi et d'évaluation de la mise en œuvre du plan.

La loi ajoute qu'un décret en Conseil d'État « *peut compléter les mesures de vigilance* » devant figurer dans le plan et « *peut préciser les modalités d'élaboration et de mise en œuvre du plan de vigilance, le cas échéant dans le cadre d'initiatives pluripartites au sein de filières ou à l'échelle territoriale* ». L'intervention du pouvoir réglementaire n'est ainsi qu'une faculté, qui n'a pas été utilisée par le Gouvernement et qui ne devrait pas l'être.

Avant sa promulgation, cette loi a donné lieu à la décision n° 2017-750 DC du 23 mars 2017 du Conseil constitutionnel, qui a largement donné raison à l'analyse constitutionnelle développée par le Sénat.

**La loi n° 2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre est d'application directe.**

**20. Loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières**

La loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières a été adoptée après une première lecture à l'Assemblée nationale puis au Sénat et une adoption conforme en deuxième lecture par l'Assemblée nationale du texte issu des travaux du Sénat.

Cette ordonnance a été prise sur le fondement de l'article 86 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires, qui a habilité le Gouvernement à intervenir

dans le domaine législatif pour modifier les règles statutaires applicables aux magistrats des juridictions financières, adapter les dispositions régissant l'activité de ces magistrats et moderniser le code des juridictions financières, « afin d'en supprimer les dispositions devenues obsolètes, redondantes ou de les clarifier ». Sur ce dernier point, l'étude d'impact évoquait un simple « *toiletage* » de la partie législative du code.

L'ordonnance a été prise le 13 octobre 2016 et son projet de loi de ratification a été déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 4 janvier 2017, respectant ainsi les délais prévus par la loi d'habilitation.

Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mai 2017, au lendemain de la publication au *Journal officiel* du décret en Conseil d'État relatif à la partie réglementaire du code des juridictions financières<sup>1</sup>.

Les 53 articles de l'ordonnance ont modifié l'ensemble des livres du code des juridictions financières, qu'il s'agisse des dispositions applicables à la Cour des comptes, aux chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) ou à la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF).

Bien qu'important en volume, ce texte n'a introduit que peu de modifications de fond et la plupart ont concerné, conformément à l'habilitation donnée, les questions statutaires. Les autres modifications apportées visaient à adapter le code aux évolutions des missions des juridictions financières et à moderniser la CDBF, allant un peu au-delà de l'habilitation donnée.

En effet, l'ordonnance a apporté d'importantes modifications au fonctionnement et aux procédures de la Cour de discipline budgétaire et financière (nouvelle répartition des rôles entre le rapporteur et le ministère public, suppression de la voix prépondérante du président de la formation de jugement, etc.).

Lors des débats parlementaires, l'adaptation des procédures mises en œuvre devant la Cour de discipline budgétaire et financière (CDBF) n'a jamais été évoquée, alors même qu'il s'agit d'un sujet en soit.

Ces dispositions procédurales ont excédé le simple « *toiletage* » légistique du code des juridictions financières et donc le périmètre de l'habilitation à légiférer par ordonnance consentie par la loi « *déontologie des fonctionnaires* ».

Sur la proposition de son rapporteur, Mme Catherine Di Folco, la commission des lois n'a toutefois pas remis en cause ces dispositions, soulignant que la plupart de ces modifications visait à renforcer les droits des personnes mises en cause devant la CDBF, en leur permettant notamment d'accéder à leur dossier dès l'instruction et non plus après le renvoi de l'affaire. Elle a considéré que ces dispositions et les interrogations

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-671 du 28 avril 2017 modifiant la partie réglementaire du code des juridictions financières, publié au *Journal officiel* du 30 avril 2017.

soulevées concernant le périmètre de l'habilitation ne constituaient pas un obstacle dirimant à la ratification de l'ordonnance.

Au cours de son examen en première lecture, le Sénat a donc ratifié l'ordonnance en apportant quelques ajustements aux dispositions du code des juridictions financières en vigueur.

Il a souhaité préciser, au niveau législatif, la liste des formations délibérantes des juridictions financières exerçant des fonctions juridictionnelles (articles L. 142-1-2, L. 242-4, L. 262-57 et L. 272-55 du code des juridictions financières). Ces dispositions précisent, à titre d'exemple, que les décisions en matière juridictionnelle de la Cour des comptes sont rendues soit par chambre ou section de chambre, soit toutes chambres réunies statuant en formation plénière ou en formation restreinte.

Le Sénat a également complété l'article L. 143-0-2 du code des juridictions financières pour prévoir explicitement, comme le faisait l'ancien article L. 143-4 du même code, que les observations de la Cour des comptes qui font l'objet d'une communication au Parlement peuvent donner lieu, avant cette communication et à leur demande, à l'audition des organismes et personnes mis en cause.

Enfin, il a procédé à la correction d'erreurs matérielles et à des coordinations concernant notamment les dispositions relatives à l'outre-mer.

**La loi n° 2017-1241 du 8 août 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières est d'application directe.**

#### **21. Loi organique n° 2017-1338 et loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique**

La loi organique n° 2017-1338 et la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, adoptées après engagement de la procédure accélérée, visent principalement à **prévenir les conflits d'intérêts** et à **mieux contrôler le financement des campagnes électorales et des partis et groupements politiques**. La première a été adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale, la seconde dans les mêmes termes par les deux assemblées après accord en commission mixte paritaire.

**Ces deux textes prévoient respectivement cinq et vingt mesures réglementaires d'application, qui ont toutes été prises avant le 31 mars 2018, soit un peu plus de six mois après leur promulgation.**

Leur application suscite toutefois des **interrogations**, précisées ci-après.

Enfin, l'**ordonnance** que le Gouvernement a été habilité à prendre pour créer une « banque de la démocratie » n'a pas encore été publiée. Prévues par l'article 30 de la loi n° 2017-1339, l'habilitation court jusqu'au 15 juin 2018.

### **1. Le « quitus fiscal »**

L'administration fiscale doit transmettre à l'organe chargé de la déontologie parlementaire – la déontologue de l'Assemblée nationale ou le Comité de déontologie parlementaire du Sénat – une attestation faisant état de la conformité de la situation fiscale des députés et des sénateurs au regard des obligations de déclaration et de paiement des impôts dont ils sont redevables. Fixé à un mois à compter de leur entrée en fonction, le terme de ce délai a été porté par la loi, pour sa première mise en œuvre, au 2 janvier 2018. Pour cette première mise en œuvre, la procédure a porté sur l'ensemble des sénateurs en fonction à la date du 2 octobre 2017.

Si cette attestation fait apparaître une situation de non-conformité, le député ou le sénateur dispose d'un délai d'un mois à compter de sa notification pour contester ou régulariser sa situation. Au terme de ce délai, l'administration fiscale délivre une seconde attestation fiscale qu'elle adresse au parlementaire, à l'organe chargé de la déontologie parlementaire et au Bureau de l'assemblée concernée.

En cas de non-conformité avérée par cette seconde attestation, le Bureau de l'Assemblée nationale ou du Sénat saisit le Conseil constitutionnel qui peut, en fonction de la gravité du manquement, déclarer le parlementaire inéligible à toutes les élections pour une durée maximale de trois ans et démissionnaire d'office de son mandat (**article 4 de la loi organique n° 2017-1338**)<sup>1</sup>.

**Lors de sa réunion du 15 mars 2018, le Bureau du Sénat a constaté qu'aucune des attestations transmises par les administrations fiscales nationale et relevant des collectivités d'outre-mer disposant de l'autonomie fiscale ne faisait état d'une non-conformité.** Le 11 avril dernier, le Bureau de l'Assemblée nationale a saisi le Conseil constitutionnel du cas d'un député, même si ce dernier a déclaré dans la presse avoir régularisé sa situation fiscale postérieurement à la seconde attestation.

### **2. Le renforcement des incompatibilités parlementaires**

Les incompatibilités parlementaires ont été renforcées par les **articles 6 à 13 de la loi organique n° 2017-1338**, notamment en ce qui concerne l'exercice d'activités de conseil.

Les députés et les sénateurs<sup>2</sup> ont par exemple l'interdiction d'exercer une fonction de conseil qui n'était pas la leur avant le début de leur mandat ou de poursuivre une telle fonction lorsqu'elle a commencé moins d'un an avant le début de leur mandat.

---

<sup>1</sup> Un dispositif comparable est prévu pour les représentants français au Parlement européen, la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) pouvant les déclarer inéligibles et démissionnaires d'office en cas de non-conformité fiscale (article 31 de la loi n° 2017-1339).

<sup>2</sup> Ainsi que les représentants français au Parlement européen, visés aux articles 31 et 32 de la loi n° 2017-1339.



Les parlementaires avaient jusqu'au 15 décembre 2017 pour modifier leur **déclaration d'intérêts et d'activité** en conséquence. Le pouvoir réglementaire a toutefois attendu jusqu'au **13 décembre 2017** pour modifier la structure de cette déclaration<sup>1</sup>, si bien qu'il ne restait plus que deux jours aux parlementaires pour remplir ce document et le transmettre à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Compte tenu de ce retard dans l'adoption de cette mesure d'application, le collège de la HATVP a consenti que le **délai de deux mois** en cas de modification substantielle de la déclaration d'intérêts et d'activités débute à **compter de cette modification réglementaire**.

### **3. La prévention des conflits d'intérêts**

Le règlement de chaque assemblée doit déterminer, après consultation de l'organe chargé de la déontologie parlementaire, les règles destinées à prévenir les conflits d'intérêts (**article 3 de la loi n° 2017-1339**).

Le Président du Sénat a déposé le 15 mars 2018 une proposition de résolution relative aux obligations déontologiques et à la prévention des conflits d'intérêts des sénateurs.

Ce texte prévoit notamment les règles destinées à prévenir et faire cesser les conflits d'intérêts des parlementaires et à assurer la mise en œuvre de ces règles, notamment la mise en place d'un registre des déports.

Il précise, à cet effet, les principes déontologiques qui s'imposent aux sénateurs et concourent à la prévention de ces conflits d'intérêts, ainsi que les obligations déclaratives qui assurent la transparence nécessaire au respect de ces principes. Il fixe également les cas de saisine du Comité de déontologie parlementaire et modifie par voie de conséquence les sanctions disciplinaires attachées à la violation de ces principes. Le Comité de déontologie parlementaire a émis un avis favorable à ce texte, sous réserve de propositions de modification, le 3 avril 2018.

Le Gouvernement a créé un registre comparable pour ses membres (**décret n° 2017-1792 du 28 décembre 2017**<sup>2</sup>, pris en application de **l'article 6 de la loi n° 2017-1339**). Disponible en *open data*<sup>3</sup>, ce registre permet d'accéder plus aisément aux différents décrets organisant le déport des membres du Gouvernement face à un risque de conflit d'intérêts.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1679 du 13 décembre 2017 relatif aux déclarations d'intérêts et d'activités établies par les députés, les sénateurs et les représentants français au Parlement européen.

<sup>2</sup> Décret relatif au registre recensant les cas dans lesquels un membre du Gouvernement estime ne pas devoir exercer ses attributions en raison d'une situation de conflit d'intérêts.

<sup>3</sup> Ce registre est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.data.gouv.fr/fr/datasets/registre-de-prevention-des-conflits-d-interets/>.

Enfin, une **difficulté d'interprétation** est apparue concernant deux dispositions de la loi n° 2017-1339 issues des travaux de l'Assemblée nationale et relatives aux collaborateurs parlementaires :

- son **article 13** prévoit que les parlementaires, dès lors qu'ils en sont informés, **avisent le Bureau de leur assemblée des fonctions exercées par leurs collaborateurs** au sein d'un parti ou d'un groupement politique et des activités de ces mêmes collaborateurs au profit de représentants d'intérêts au sens de l'article 18-2 de la loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ;

- or, dans le même temps, son **article 5** interdit aux représentants d'intérêts en lien avec les autorités gouvernementales et administratives de rémunérer des collaborateurs parlementaires.

M. Jean Marc Gabouty, président de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS), a saisi le président de la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP) concernant cette difficulté d'interprétation. Dans l'attente de cet éclairage, un formulaire a été mis à la disposition des sénateurs pour leur permettre d'adresser au Bureau du Sénat l'information requise dès lors qu'ils en sont eux-mêmes informés par leur collaborateur.

#### **4. L'encadrement des « emplois familiaux »**

Les membres du Gouvernement, les parlementaires et les autorités territoriales ont désormais **l'interdiction d'employer un membre de leur famille proche** (conjoint, concubin, partenaire de PACS, enfants, parents, beaux-parents et beaux-enfants) **en tant que collaborateur de cabinet ou collaborateur parlementaire**.

Dans le cas contraire, il est mis fin au contrat de travail ; le membre du Gouvernement ou l'élu doit rembourser les sommes en cause et est passible d'une peine de trois ans d'emprisonnement et de 45 000 € d'amende (**articles 25 et 26 de la loi organique n° 2017-1338 et articles 11 et 14 à 19 de la loi n° 2017-1339**).

Le licenciement des « collaborateurs familiaux » en poste au moment de l'entrée en vigueur de ces dispositions a dû être notifié avant le 15 décembre 2017. Conformément au droit du travail, ces collaborateurs ont bénéficié d'un préavis compris entre un et trois mois ou du versement d'une indemnité compensatrice de préavis.

**Le recrutement de membres de la « famille élargie » (frères, sœurs, neveux, nièces, etc.) du membre du Gouvernement ou de l'élu est autorisé mais soumis à déclaration pour les parlementaires, de même que les « emplois croisés »<sup>1</sup> pour les collaborateurs parlementaires.**

---

<sup>1</sup> À titre d'exemple, un sénateur emploie comme collaborateur parlementaire le mari d'une députée.

Dans le cas de l'Assemblée nationale et du Sénat, l'organe chargé de la déontologie parlementaire peut faire usage d'un pouvoir d'injonction afin de faire cesser le manquement à la déontologie sénatoriale que ce recrutement pourrait présenter<sup>1</sup>.

Lors de sa réunion du 19 avril 2018, le Bureau du Sénat a créé une procédure *ad hoc* pour mettre en œuvre cette disposition : avant la signature du contrat de travail d'un collaborateur parlementaire, le président du Comité de déontologie parlementaire dispose désormais de cinq jours pour solliciter de surseoir à conclure le contact s'il estime nécessaire de saisir le Comité. Le Comité peut alors recommander, par une injonction obligatoirement rendue publique en vertu de la loi, toute mesure visant à prévenir ce manquement, y compris de renoncer à ce recrutement. **L'application aux contrats en cours de ce pouvoir d'injonction du Comité de déontologie parlementaire s'annonce plus complexe : cette injonction peut-elle consister à demander la rupture du contrat de travail et constituer ainsi un motif réel et sérieux de licenciement du collaborateur ou justifier une modification substantielle de son contrat de travail ?** M. Jean-Marc Gabouty, président de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS), a saisi la ministre du travail sur ce point.

Dans l'attente de ces éclaircissements, un formulaire permet d'ores et déjà aux sénateurs ou à leurs collaborateurs parlementaires d'adresser ces informations au Bureau et au Comité de déontologie parlementaire du Sénat.

Enfin, les collaborateurs parlementaires licenciés pour un motif autre que personnel bénéficient désormais d'un **parcours d'accompagnement spécifique auprès de Pôle emploi**<sup>2</sup>, selon une logique inspirée du contrat de sécurisation professionnelle (CSP) (article 19 de la loi n° 2017-1339). Lors de ce « parcours », les collaborateurs licenciés accèdent à un bilan de compétence, à des appuis spécifiques pour construire un parcours professionnel et à des formations ; en contrepartie, ils doivent verser à Pôle emploi tout ou partie de leur indemnité compensatrice de préavis.

Le **décret** d'application de cette disposition a été publié dès le **22 décembre 2017**<sup>3</sup>, soit seulement trois mois après la promulgation de la loi, ce qui doit être salué. **Le dispositif du Gouvernement présente toutefois**

---

<sup>1</sup> Une disposition similaire était prévue pour le Gouvernement et les autorités territoriales mais a été censurée par le Conseil constitutionnel. Ce dernier a considéré que le pouvoir d'injonction, confié en l'espèce à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP), était contraire au principe de séparation des pouvoirs et outrepassait les missions qu'il était possible de confier à une autorité administrative indépendante (Conseil constitutionnel, 8 septembre 2017, Loi pour la confiance dans la vie politique, décision n° 2017-752 DC).

<sup>2</sup> Y compris lorsque ces collaborateurs parlementaires ont été licenciés car ils étaient employés, avant la publication de la loi n° 2017-1339, par un membre de leur famille proche.

<sup>3</sup> Décret n° 2017-1733 relatif au parcours d'accompagnement personnalisé proposé aux collaborateurs parlementaires en cas de licenciement pour un motif autre que personnel.

**une difficulté opérationnelle qui le rend peu (voire pas) attractif pour les collaborateurs parlementaires :**

- Pôle emploi demande que la participation financière des collaborateurs parlementaires lui soit versée dès la notification de leur licenciement (soit le 15 décembre 2017 au plus tard dans l'exemple des « *collaborateurs familiaux* » licenciés) ;

- or, l'indemnisation chômage des collaborateurs ne débute qu'à partir de la rupture effective de leur contrat de travail, c'est-à-dire à la fin de leur délai de préavis (soit le 15 mars 2018 pour les « *collaborateurs familiaux* »).

Dès lors, les **collaborateurs licenciés** doivent vivre **trois mois sans aucune source de revenu ni indemnité**, ce qui entre en totale contradiction avec les objectifs de l'article 19 de la loi n° 2017-1339. M. Jean-Marc Gabouty, président de l'Association pour la gestion des assistants de sénateurs (AGAS) a interrogé la ministre du travail sur ce point.

**5. Le financement de la vie politique**

Les **articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339** ont pour objectif de mieux contrôler le financement des campagnes électorales et des partis et groupements politiques, notamment en :

- interdisant à une personne morale de consentir des prêts à un candidat ou à un parti ou groupement politique, des exceptions étant prévues pour les partis et groupements politiques eux-mêmes et les établissements de crédit et sociétés de financement ayant leur siège social au sein de l'Union européenne ou de l'Espace économique européen ;

- prévoyant une publication détaillée des comptes des partis et groupements politiques ;

- renforçant les informations à la disposition de la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP), qui bénéficiera notamment d'une information annuelle sur les contrats de prêt conclus par des personnes physiques avec des candidats et partis ou groupements politiques.

L'ensemble de ces dispositions ont été mises en œuvre par le **décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017**<sup>1</sup>.

La loi n° 2017-1339 tend également à assurer un **accès plus aisé et équitable au financement de la vie politique**.

Son **article 28** prévoit la création d'un **médiateur du crédit** chargé de faciliter le dialogue entre les partis ou groupements politiques et les candidats, d'une part, et les établissements de crédit, d'autre part.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2017-1795 du 28 décembre 2017 pris pour l'application des articles 25 et 26 de la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique.

---

Cette fonction a été précisée par le **décret n° 2018-205 du 27 mars 2018**<sup>1</sup>, qui garantit l'indépendance et l'impartialité du médiateur du crédit.

L'**article 30** habilite le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à la création d'une « **banque de la démocratie** » intervenant, en cas de « *défaillance avérée du marché* », pour le financement de campagnes électorales pour les élections présidentielle, législatives, sénatoriales et européennes (prêts, avances et garanties).

**Cette ordonnance**, dont la rédaction s'annonce complexe au regard de la neutralité que l'État doit respecter en matière de compétition électorale<sup>2</sup>, **n'a pas encore été prise et le Gouvernement a jusqu'au 15 juin 2018 pour la publier.**

### **6. La suppression de la réserve parlementaire**

Les **articles 14 et 21 de la loi organique n° 2017-1338** ont supprimé la réserve parlementaire<sup>3</sup> à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

Le ministre de l'intérieur a adressé une **instruction** aux préfets précisant les conséquences de cette mesure<sup>4</sup>. Il a notamment rappelé que les subventions engagées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2018 devaient être versées jusqu'à la fin des travaux d'intérêt local correspondants.

**La loi organique n° 2017-1338 et la loi n° 2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique sont entièrement applicables au 31 mars 2018.**

## **II. SUIVI DE L'APPLICATION DE LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES**

### **1. Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles**

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi « MAPTAM », **est entièrement pleinement applicable.**

---

<sup>1</sup> Décret relatif au médiateur du crédit aux candidats et aux partis politiques.

<sup>2</sup> Voir, pour plus de précisions, le rapport n° 607 (2016-2017) fait par M. Philippe Bas au nom de la commission des lois du Sénat sur le projet de loi organique rétablissant la confiance dans l'action publique et sur le projet de loi rétablissant la confiance dans l'action publique.

<sup>3</sup> Cette réserve « consistant en l'ouverture de crédits en loi de finances par l'adoption d'amendements du Gouvernement reprenant des propositions de membres du Parlement en vue du financement d'opérations déterminées ».

<sup>4</sup> Instruction du 29 décembre 2017 modifiant l'instruction 11 avril 2016 relative aux modalités de gestion des subventions pour travaux divers d'intérêt local.

L'**article 64** (ressources du Syndicat des transports d'Île-de-France) ne requiert plus de mesure réglementaire d'application, depuis que l'article 78 de la loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017 a modifié et rendu d'application directe l'article L. 1241-14 du code des transports.

L'**article 69** (évaluation professionnelle des agents des collectivités territoriales) est applicable depuis l'entrée en vigueur du **décret en Conseil d'État n° 2014-1526 du 16 décembre 2014** relatif à l'appréciation de la valeur professionnelle des fonctionnaires territoriaux.

L'**article 81** (transferts de services de l'État aux collectivités territoriales) est applicable depuis la publication :

- de deux décrets en Conseil d'État fixant la date et les modalités de ces transferts (**décret n° 2015-783 du 29 juin 2015** relatif aux dates et aux modalités de transfert définitif des services ou parties de services de l'État qui participent aux missions de l'autorité de gestion des programmes européens financés au titre du fonds social européen ou du fonds européen de développement régional ou du fonds européen agricole pour le développement rural, **décret n° 2016-1055 du 1<sup>er</sup> août 2016** relatif à la date et aux modalités de transfert définitif des services ou parties de services des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive qui participent à l'exercice des compétences transférées aux régions par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République) ;

- de trois décrets approuvant des conventions types relatives à de tels transferts (**décret n° 2014-1188 du 14 octobre 2014** relatif aux conventions types de mise à disposition de services de l'État chargés de la gestion de fonds européens pour la période 2014-2020, **décret n° 2015-1694 du 17 décembre 2015** relatif à la convention type de mise à disposition de services de l'État chargés des compétences transférées aux conseils régionaux dans le cadre de la loi n° 2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale, **décret n° 2016-671 du 24 mai 2016** relatif à la convention type de mise à disposition de services des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive chargés d'exercer les compétences de la région) ;

- d'un décret créant une commission nationale de conciliation à ce sujet (**décret n° 2016-1498 du 7 novembre 2016** créant la commission nationale de conciliation pour la mise à disposition des services ou parties de service des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive qui participent à l'exercice des compétences de l'État transférées aux régions dans le cadre de l'article 28 de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République).

## 2. Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

Une mesure d'application de la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, dite loi « NOTRe », a été publiée au cours de l'année parlementaire 2016-2017.

**L'article 30**, qui a créé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 la collectivité unique de Corse, prévoyait également l'institution d'une « conférence de coordination des collectivités territoriales » de Corse, rebaptisée « chambre des territoires » par l'ordonnance n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse. Les modalités d'élection ou de désignation des membres de cette instance ont été précisées par le **décret n° 2017-1684 du 14 décembre 2017** relatif à la chambre des territoires de Corse et portant diverses dispositions d'adaptation à la création de la collectivité de Corse.

En revanche, **deux articles de la loi NOTRe restent en tout ou partie inapplicables.**

Il en va ainsi de **l'article 21**, relatif au transfert aux collectivités territoriales d'aérodromes appartenant à l'État (art. L. 6311-1 du code des transports), faute de parution du décret en Conseil d'État destiné à « *détermine[r] notamment les modalités de présentation et d'instruction de la demande et, en cas de pluralité de demandes, les procédures de concertation avec les candidats et de désignation du bénéficiaire du transfert* ».

De même, le **3° du I de l'article 100** a inséré au sein de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations un article 72-2 prévoyant que « *Dans le cadre des maisons de services au public, en cas d'inadaptation de l'offre privée, les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre peuvent, dans leur domaine de compétence, définir des obligations de service public destinées à assurer la présence effective de certains services sur leur territoire. L'exécution d'obligations de service public donne lieu au lancement d'une procédure de mise en concurrence en vue de la sélection d'un opérateur de service.* » L'entrée en vigueur de ces dispositions reste subordonnée à la publication d'un décret en Conseil d'État qui doit déterminer les modalités de cette procédure de mise en concurrence ainsi que les conditions de sélection de l'opérateur de service.

### **3. Loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer**

L'**article 53** (casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers n'assurant pas de lignes régulières et immatriculés au registre des îles Wallis et Futuna) de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer a été rendu applicable par le **décret n° 2017-914 du 9 mai 2017** relatif aux casinos installés à bord des navires de commerce transporteurs de passagers battant pavillon français.

En revanche, l'**article 15** reste **inapplicable**, aucun décret n'ayant été publié pour déterminer les conditions dans lesquelles toute statistique déclinée au niveau local publiée par l'INSEE comporte obligatoirement des données chiffrées relatives aux départements, aux collectivités d'outre-mer et à la Nouvelle-Calédonie. Selon le ministère des outre-mer, cette disposition est « inutile pour les départements d'outre-mer [et les autres collectivités d'outre-mer régies par l'article 73 de la Constitution] où le droit commun s'applique et où l'INSEE est pleinement compétente » et « inapplicable pour les collectivités dans lesquelles des instituts statistiques locaux existent (notamment la Polynésie et la Nouvelle-Calédonie) dont la compétence est fondée par des dispositions de nature organique ». Toutefois, selon le ministère, « la question des autres collectivités d'outre-mer [régies par l'article 74] est posée » et doit être expertisée.

#### **De même, les décrets prévus à l'article 27 restent à prendre :**

- **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019**, un décret en Conseil d'État délimitant, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels ;

- **avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021**, un décret en Conseil d'État précisant les conditions de la dissolution des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des cinquante pas géométriques et prononçant, le cas échéant, le transfert de leurs biens, droits et obligations.

Le décret en Conseil d'État prévu à l'**article 52** (nombre maximal d'armes relevant de la catégorie C et du 1° de la catégorie D qu'une même personne physique peut détenir simultanément en Nouvelle-Calédonie) n'a jamais été publié, et pour cause : **le décret n° 2015-130 du 5 février 2015** modifiant certaines dispositions du code de la sécurité intérieure (partie réglementaire) relatives aux armes et munitions en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie **comportait d'ores et déjà une disposition de même portée, à laquelle la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 a donné une base légale** qui lui faisait défaut (c du 50° de l'article R. 345-4 du code de la sécurité intérieure).



#### **4. Loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs**

La loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs, qui résulte d'une proposition de loi déposée le 7 octobre 2015 à l'Assemblée nationale par M. Bruno Le Roux et plusieurs de ses collègues, comporte plusieurs dispositions visant à mieux protéger les transports en commun contre les risques d'attentats et à lutter contre la fraude, les incivilités et la violence au quotidien.

Au 31 mars 2017, date du précédent bilan de l'application des lois, quatre mesures réglementaires d'application de la loi, sur les onze prévues par le texte, étaient manquantes.

Deux mesures ont été prises, au 31 mars 2018, depuis cette date.

Pris en application de l'article 5 de la loi, le **décret en Conseil d'État n° 2017-757 du 3 mai 2017** relatif aux enquêtes administratives détermine les modalités de mise en œuvre de la procédure prévue à l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure, qui permet aux entreprises de transport public de personnes ou de transport de marchandises dangereuses de solliciter une enquête administrative pour les décisions relatives au recrutement et à l'affectation portant sur des emplois en lien direct avec la sécurité des personnes et des biens. Il précise notamment la liste des fonctions pour lesquelles une enquête administrative peut être sollicitée, définit les conditions d'information des personnes concernées, liste les traitements de données à caractère personnel pouvant être consultés et détermine les modalités de communication à l'entreprise des résultats de l'enquête administrative.

Par ailleurs, l'article 11 de la loi, qui a introduit une obligation pour toute personne ne disposant pas d'un titre de transport valable d'être en mesure de justifier de son identité, renvoie à un arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé des transports la fixation de la liste des documents valables pour justifier de son identité. A été pris à cet effet l'**arrêté du 4 septembre 2017**, conjoint des ministres de l'intérieur et des transports.

**Deux mesures d'application, prévues par l'article 18 de la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016, demeurent manquantes au 31 mars 2018.**

Cet article permet aux exploitants de sociétés de transport public d'obtenir des administrations publiques et des organismes de sécurité sociale les noms, prénoms, date et lieu de naissance ainsi que l'adresse des personnes voyageant sans titre de transport, qui acceptent le principe d'une

transaction en application de l'article 529-3 du code de procédure pénale. Il prévoit que les demandes des exploitants et les renseignements communiqués en réponse transitent par l'intermédiaire d'une personne morale unique.

La définition des modalités d'application de ces dispositions est renvoyée à un décret en Conseil d'État, non pris au 31 mars 2018.

Par ailleurs, n'a pas non plus été pris l'arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et des ministres chargés des finances et des transports, prévu par le même article 18 de la loi du 22 mars 2016, pour déterminer le nombre maximal des agents de la personne morale unique spécialement habilités pour accéder aux renseignements communiqués aux exploitants.

#### **5. Loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 relative à la déontologie et aux droits et obligations des fonctionnaires**

Le **décret n° 2018-63 du 2 février 2018<sup>1</sup>** a précisé le périmètre des militaires devant remplir une déclaration d'intérêts et/ou une déclaration de situation patrimoniale.

Ce décret met en œuvre l'article 5 de la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, **près de deux ans après sa promulgation.**

Les militaires occupant les postes suivants devront remplir **une déclaration d'intérêts** :

- officier général « pilotage » et officier général « politique interarmées » à la sous-chefferie « performance » de l'état-major des armées ;
- chef de service à la direction générale de la gendarmerie nationale ;
- membre du corps militaire du contrôle général des armées, contrôleur général des armées en mission extraordinaire, inspecteur général des armées et inspecteur général du service de santé des armées ;
- emploi sensible impliquant la signature de contrats de la commande publique, la fixation de tarifs dans le secteur concurrentiel, l'attribution de subventions ou d'un agrément ou l'octroi d'une autorisation pour utiliser un produit ou un procédé ;
- référent déontologue ;
- emploi nécessitant la transmission d'une déclaration de situation patrimoniale.

Les militaires concernés ont **jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2018** pour transmettre leur déclaration d'intérêts à leur autorité hiérarchique.

---

<sup>1</sup> Décret relatif aux obligations de transmission de déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale prévues aux articles L. 4122-6 et L. 4122-8 du code de la défense.

---

Les postes suivants sont soumis à l'obligation de **déclaration de situation patrimoniale** :

- officier général et colonel dont les responsabilités en matière d'achat le justifient ;

- inspecteur général des armées et inspecteur général du service de santé des armées ;

- général commandant la région de gendarmerie et commandant de la gendarmerie outre-mer ;

- dirigeant d'un établissement public contrôlant des opérateurs du secteur concurrentiel ou versant des aides financières ou dont le budget est supérieur à 200 millions d'euros.

Les militaires concernés ont **jusqu'au 1<sup>er</sup> septembre 2018** pour transmettre leur déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP).

Ce décret n° 2018-63 du 2 février 2018 parachève le dispositif déontologique des agents publics prévu par la loi n° 2016-483 du 20 avril 2016, les déclarations d'intérêts et de situation patrimoniale des fonctionnaires civils ayant dû être transmises avant le 1<sup>er</sup> juillet 2017.

Pour mémoire, aucun acte réglementaire n'a été pris pour obliger certains magistrats administratifs et financiers<sup>1</sup> à remplir une déclaration de situation patrimoniale, en raison de la décision n° 2016-732 DC du 28 juillet 2016 du Conseil constitutionnel sur les magistrats judiciaires<sup>2</sup>.

**La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 n'est toujours pas entièrement applicable**, deux ans après sa promulgation, des dispositions réglementaires restant à prendre en droit de la fonction publique, notamment pour accorder une priorité de recrutement au bénéfice des agents dont le poste a été supprimé (article 59).

#### **6. Loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 renforçant la lutte contre le crime organisé, le terrorisme et leur financement et améliorant l'efficacité et les garanties de la procédure pénale**

L'article 88 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 a donné une base légale à la plate-forme nationale des interceptions judiciaires (PNIJ).

---

<sup>1</sup> La loi n° 2016-483 du 20 avril 2016 impose cette obligation déclarative au vice-président et aux présidents de section du Conseil d'État, aux présidents des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel, au premier président, au procureur général et aux présidents de chambre de la Cour des comptes, aux procureurs financiers et aux présidents des chambres régionales des comptes.

<sup>2</sup> Dans sa décision n° 2016-732 DC, le Conseil constitutionnel a considéré qu'imposer une déclaration de situation patrimoniale à certains magistrats judiciaires et pas à d'autres instituait une différence de traitement non justifiée au sein de la magistrature.

En conséquence de la création de la PNIJ, le système informatique antérieur<sup>1</sup> devait prochainement cesser de fonctionner.

Initialement programmée au plus tard le 31 décembre 2015<sup>2</sup>, l'abrogation de la base réglementaire de ce système a été reportée une première fois au 31 décembre 2017<sup>3</sup> puis au 31 mai 2018, par un **décret n° 2018-41 du 24 janvier 2018**, en raison des difficultés opérationnelles de la PNIJ qui nécessitent de préserver l'accès au système antérieur.

L'article 115 de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 prévoit l'obligation pour les opérateurs économiques d'enregistrer les transactions de précurseurs d'explosif. Le **décret n° 2017-1308 du 29 août 2017**<sup>4</sup> a fixé les modalités de mise en œuvre de cette obligation, plus d'un an après la promulgation de la loi.

Plusieurs dispositions de la loi n° 2016-731 du 3 juin 2016 attendent encore des mesures réglementaires d'application.

---

<sup>1</sup> Créé par le décret n° 2007-1145 du 30 juillet 2007 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé " Système de transmission d'interceptions judiciaires ".

<sup>2</sup> Par le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 portant création d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires ».

<sup>3</sup> Par le décret n° 2016-1852 du 23 décembre 2016 modifiant le décret n° 2014-1162 du 9 octobre 2014 relatif à la création de la « Plate-forme nationale des interceptions judiciaires ».

<sup>4</sup> Décret n° 2017-1308 du 29 août 2017 relatif à la commercialisation et à l'utilisation de précurseurs d'explosifs.

---

## TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 16 MAI 2018

**M. Philippe Bas, président.** – Au cours de la séance du 5 juin, qui sera présidée par le Président du Sénat, chaque président de commission présentera un bilan de l'application des lois que sa commission a eu à suivre au cours de l'année parlementaire 2016-2017. Au 31 mars 2018, le taux d'application des 24 lois promulguées au cours de cette année parlementaire et examinées au fond par la commission des lois, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'est élevé à 72 %, soit un taux identique à celui de l'année passée. Toutefois, les délais dans lesquels ces mesures sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Presque un tiers des mesures prises pour l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à notre commission l'ont été plus de six mois après la promulgation de la loi. Ce taux élevé témoigne de l'inanité de vouloir à tout prix accélérer la navette parlementaire, au détriment du droit d'amendement et de la qualité de la loi, si le Gouvernement n'est pas en mesure de prendre dans des délais raisonnables les textes réglementaires nécessaires !

L'inflation législative, mal bien connu et régulièrement dénoncé, est restée forte. L'exemple le plus criant est celui de la loi du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique, dont le nombre d'articles est passé de 15 dans le projet de loi initial à 148 dans le texte final, soit un coefficient multiplicateur du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire de 9,9 ! Si chacun porte sa part de responsabilité dans ce phénomène, celle du Gouvernement est grande. Ainsi, la loi du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle est passée de 54 à 115 articles, du fait notamment de l'insertion par l'Assemblée nationale de 55 articles additionnels en première lecture, dont les deux tiers à l'initiative du Gouvernement.

On ne peut également que regretter l'absence de publication de deux mesures d'application de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique : l'une pour permettre à toute personne de définir des directives relatives à la conservation, à l'effacement et à la communication de ses données à caractère personnel après son décès – ce que l'on appelle aussi la « mort numérique » –, l'autre pour fixer la liste des pièces justificatives que les personnes n'ont plus à produire lorsqu'une administration détient déjà ces informations – c'est la mise en œuvre du principe « dites-le nous une fois ».

Enfin, je note que l'ordonnance tendant à créer une « banque de la démocratie », prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, ne sera probablement pas publiée dans le délai d'habilitation prévu par la loi, soit avant le 15 juin 2018. Nous ne sommes pas surpris. Nous avons alerté le Gouvernement lors de l'examen de ce texte sur le manque de précision de l'habilitation et sur les difficultés au regard de la neutralité que l'État doit respecter en matière de compétition électorale.

---

**COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES**Pages

<b>SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT ADOPTÉES ENTRE LE 1ER OCTOBRE 2016 ET LE 30 SEPTEMBRE 2017 .....</b>	<b>497</b>
<b>I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT .....</b>	<b>497</b>
<b>II. L'INFLUENCE POSITIVE DU SÉNAT AU COURS DES NÉGOCIATIONS SUR LES TEXTES EUROPÉENS .....</b>	<b>498</b>
<b>III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉANMOINS PERFECTIBLE.....</b>	<b>500</b>
<b>IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER .....</b>	<b>501</b>





---

## SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT ADOPTÉES ENTRE LE 1ER OCTOBRE 2016 ET LE 30 SEPTEMBRE 2017

En matière européenne, le Sénat peut faire valoir sa position de différentes manières. Il peut adopter des **résolutions européennes** en vertu de l'article 88-4 de la Constitution, au titre de l'examen des projets d'actes européens. Afin de s'assurer que l'Union européenne n'outrepasse pas les limites de ses compétences, il veille au respect du principe de subsidiarité et peut à ce titre adopter un **avis motivé**. Enfin, il entretient un dialogue politique avec la Commission européenne et peut adopter des **avis politiques** en réaction aux documents que celle-ci lui adresse.

Le suivi des positions européennes du Sénat s'inscrit dans le contexte plus large de l'application des lois et contribue au contrôle de la politique européenne du Gouvernement.

### I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT

Sur les **18 résolutions européennes adoptées** par le Sénat entre le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et le 30 septembre 2017, 13 sont issues d'une proposition de résolution de la commission des affaires européennes et 4 résultent de l'initiative d'un ou plusieurs sénateurs, tel que l'accord commercial relatif à la banane qui a fait l'objet d'un débat en séance publique le 22 novembre 2016. Par ailleurs, 10 de ces textes ont donné lieu à un rapport d'information de la commission des affaires européennes et 7 à un rapport d'une commission législative. Enfin, 14 ont également fait l'objet d'un avis politique adressé à la Commission. Ces chiffres illustrent **l'origine variée du traitement des questions européennes** au Sénat, adressées tant au Gouvernement grâce aux résolutions qu'à la Commission et au Parlement européen avec les avis politiques.

De manière à formaliser le suivi des positions exprimées par le Sénat, le Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) établit une **fiche de suivi de résolution** adressée à la commission des affaires européennes. Malgré leur excellente qualité, ces fiches sont encore transmises trop tardivement et sans lien avec l'avancée des négociations sur un texte européen. Il serait souhaitable qu'elles soient transmises de manière plus régulière. L'audition du ministre chargé des affaires européennes portant spécifiquement sur le suivi de ces résolutions européennes est

précieuse : elle est devenue un rendez-vous incontournable du contrôle par le Sénat de l'action gouvernementale en matière européenne.

Le tableau qui suit dresse un bilan des positions européennes adoptées.

	2016-2017	2015-2016		2014-2015	
Nombre de résolutions européennes	18	18		12	
Nombre d'avis politiques transmis à la Commission européenne	21	18		6	
Nombre de fiches de suivi du SGAE	Période du rapport 14	2016 18	2015 2	2014 13	2013 5

Les avis politiques ont tous fait l'objet d'une réponse de la part de la Commission, mais le respect du délai de réponse, en principe de 3 mois, s'est détérioré. En effet seules 10 des 21 réponses furent transmises dans ce délai, avec en général un retard d'un mois, c'est à dire un délai total de quatre mois. En revanche, quatre réponses ont été adressées passés deux mois, dont l'avis politique concernant la réforme d'Europol et la coopération européenne policière qui l'a été avec un retard de sept mois au total.

## II. L'INFLUENCE POSITIVE DU SÉNAT AU COURS DES NÉGOCIATIONS SUR LES TEXTES EUROPÉENS

### • Rappel sur les propositions de résolution européenne

L'article 88-4 de la Constitution permet au Sénat de voter des résolutions sur les textes européens avant leur adoption par les institutions européennes. Ces textes lui sont soumis par le Gouvernement, mais le Sénat peut, de sa propre initiative, se saisir de « *tout document émanant d'une institution de l'Union* ». Ces textes sont examinés par la commission des affaires européennes et peuvent faire l'objet d'une résolution européenne soumise à la commission compétente au fond ou de la séance plénière du Sénat. La réserve d'examen parlementaire permet au Sénat, passé un délai de 8 semaines, que le Gouvernement évite de prendre une décision définitive au Conseil. Les résolutions européennes du Sénat ont des conséquences directes sur les négociations qui conduisent à l'élaboration de la législation européenne et donc sur la législation nationale qui en résulte.

---

- **Les suites données aux résolutions européennes du Sénat**

Bien que n'étant pas encore toutes connues et s'appréciant différemment selon le texte de la résolution elle-même, les suites données aux résolutions peuvent se classer en trois catégories.

Dans un premier temps, elles ont pu faire l'objet d'une **prise en compte complète** dans plus de la moitié des cas, soit 56 %. Ce fut notamment le cas pour l'accord commercial relatif à la banane, qui a débouché sur un accord politique. D'autres exemples de résolutions telles que celles portant sur les services de médias audiovisuels, sur le premier bilan et les perspectives du plan d'investissement pour l'Europe, sur l'étiquetage et le gaspillage alimentaires ou encore sur les perturbateurs endocriniens, témoignent d'un suivi total ou très large des positions du Sénat.

Ensuite, certaines résolutions n'ont été que **partiellement suivies**, ce qui se vérifie dans plus du quart des cas. Ainsi, pour la période considérée, cinq résolutions sur 18 ont été suivies en partie. Ce fut notamment le cas pour la résolution sur la phase I de l'approfondissement de l'UEM, qui formulait des recommandations relevant des moyen et long termes, mais certaines mesures telle que la mise en place des conseils nationaux de la productivité ont déjà été prises. Il en va de même pour l'achèvement de l'Union bancaire et pour la mise en place d'un système européen des dépôts. Sur la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, le Sénat a obtenu partiellement gain de cause, notamment grâce à une nouvelle législation sur la méthode de calcul des cas de dumping pratiqués par des exportateurs des pays tiers. Les questions de la réciprocité et de l'extraterritorialité n'ont toutefois pas connu d'avancées. Par ailleurs, le paquet portant sur la réforme européenne du droit d'auteur a également enregistré des progrès inégaux puisque seuls deux textes sur trois ont été définitivement adoptés, et le dernier peine à avancer dans les négociations. Le texte clé qui n'a pas obtenu le résultat souhaité porte sur l'avenir de la politique agricole commune (PAC) à l'horizon 2020. Or, la PAC est plus que jamais remise en question et suscite des inquiétudes quant au contenu de la prochaine réforme, notamment sur le budget et sa possible renationalisation.

Enfin, les **résolutions n'ayant reçu aucune suite** sont peu nombreuses, au nombre de trois. Un blocage dû aux divergences entre États membres a été constaté pour l'assiette commune consolidée pour l'impôt sur les sociétés (ACCIS). Les positions du Sénat sur la limitation de l'utilisation de produits phytosanitaires ainsi que sur les mesures conservatoires pour la mise en œuvre des règles de concurrence n'ont pas suscité de réaction en retour.

### III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉANMOINS PERFECTIBLE

Le dialogue politique avec la Commission permet de faire connaître directement la position du Sénat aux institutions européennes. La Commission dispose généralement d'un **délai de trois mois** pour répondre aux avis politiques qui lui sont adressés, délai qui n'est pas toujours respecté bien qu'aucun texte n'ait été laissé sans réponse cette année, contrairement aux périodes précédentes. La qualité des réponses reste toutefois **inégale**.

La Commission a **bien pris en considération plusieurs observations**, telles que celles sur la phase I de l'approfondissement de l'UEM, à laquelle elle a répondu notamment sur le rôle du comité budgétaire européen et sur le déroulement du semestre européen. Une réponse très détaillée a par ailleurs été apportée à l'avis politique sur le programme de travail de la Commission européenne pour 2017. Il apparaît ainsi que sont repris un bon nombre de points soulevés par le Sénat. Tel fut le cas en ce qui concerne la lutte contre le terrorisme, la communication de la Commission sur le sujet reprenant notamment la position du Sénat sur le rôle d'Europol. Une bonne qualité de réponse peut également être constatée en retour à l'avis politique relatif à l'étiquetage et au gaspillage alimentaires.

Sur plusieurs sujets, la Commission n'a apporté que **des réponses partielles, voire superficielles**. Ce fut notamment le cas pour l'avis concernant la protection juridique des variétés végétales, en renvoyant à certains articles d'une directive existante et passant sous silence de nombreux points. Une réponse très lacunaire a également été adressée à l'avis portant sur la politique commerciale assurant la défense des intérêts économiques de l'Union européenne, délaissant la question de l'extraterritorialité. Sur les perturbateurs endocriniens, la Commission a apporté une réponse prudente, en raison du caractère sensible de ce sujet, et s'en remet à la position des États membres pour justifier ses propositions. Sur la distribution d'assurances, la Commission ne répond pas vraiment aux deux observations qui avaient été mises en exergue par le Sénat. Sur l'avenir de la PAC, la réponse de la Commission reste très convenue : cette réponse est insuffisante en raison de sa brièveté et de sa limitation à une énumération de grandes orientations ignorant la question, pourtant essentielle, du financement.

#### IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER

- **Le contrôle de subsidiarité : les avis motivés**

En vertu du traité de Lisbonne, le Sénat dispose de compétences en matière de contrôle de la subsidiarité, énoncées à l'article 88-6 de la Constitution. Le respect de ce principe figure parmi les engagements du Président Juncker. Le Sénat doit donc vérifier que l'Union européenne reste bien dans son rôle et n'outrepasse pas ses compétences. Pour ce faire, le Sénat peut avoir recours à l'adoption d'un **avis motivé** prenant la forme d'une résolution, sous un délai de huit semaines après avoir été saisi du texte. La proposition est soumise à l'approbation de la commission des affaires européennes ainsi que de la commission compétente au fond. Pour qu'elle soit prise en considération, il faut qu'au moins 1/3 des parlements nationaux aient émis un avis motivé, ce que l'on appelle un « **carton jaune** », seuil abaissé à un quart dans le domaine de la coopération judiciaire et policière en matière pénale. Lorsque cette proportion atteint plus de la moitié, on parle de « **carton orange** » : il y a alors un réexamen du texte notamment par le Parlement européen et le Conseil, avant de décider de valider, modifier ou rejeter la proposition. Lorsqu'une telle action s'effectue a posteriori, on parle de « **carton rouge** », prenant alors la forme d'un recours devant le Cour de justice de l'Union européenne pour un acte législatif européen déjà adopté.

- **Les avis motivés adoptés par le Sénat**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté **26 avis motivés** au titre du contrôle de la subsidiarité, dont 5 en 2017 et 4 en 2016. L'année 2012 a été la plus significative avec l'adoption de 10 avis, dont le paquet « Monti II » qui a fait l'objet d'un carton jaune.

Tous les avis motivés ont reçu une réponse de la part de la Commission, dont la **qualité s'est de fait améliorée**. En effet, ses réponses sont plus **argumentées**, mais aussi moins générales, ce qui permet d'entretenir un véritable dialogue. Bien que les avis soient mieux examinés que par le passé, la Commission continue toutefois à justifier ses intentions initiales, alors même que le **déroulement des négociations au Conseil peut rétrospectivement conforter les analyses du Sénat**.

En ce qui concerne la proposition de règlement visant à transformer l'Organe des régulateurs européens des communications électroniques (ORECE), la Commission n'a apporté qu'une réponse longue et vague, s'apparentant à exposer les motifs de sa proposition en arguant de son bien-fondé. Ainsi, la Commission n'a pas précisément répondu aux objections soulevées par le Sénat, ce qui fut également le cas pour l'avis sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Certaines réponses sont plus précises, comme celle apportée à l'avis sur la procédure de négociation des

régimes d'autorisation et des exigences en matière de services. La plus grande qualité des réponses est notamment visible pour la proposition de directive relative à un contrôle de proportionnalité avant l'adoption d'une nouvelle réglementation de professions.

**ANNEXES**





---

## SOMMAIRE

Pages

RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2016-2017 ..... 507

COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE  
GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ..... 511



---

## RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2016-2017

### Lois d'application directe (22)

Loi n°2016-1341 du 11 octobre 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2016-129 du 10 février 2016 portant sur un dispositif de continuité de fourniture succédant à la fin des offres de marché transitoires de gaz et d'électricité

Loi n°2016-1500 du 8 novembre 2016 tendant à permettre le maintien des communes associées, sous forme de communes déléguées, en cas de création d'une commune nouvelle

Loi n°2016-1524 du 14 novembre 2016 visant à renforcer la liberté, l'indépendance et le pluralisme des médias

Loi organique n°2016-1690 du 9 décembre 2016 relative à la compétence du Défenseur des droits pour l'orientation et la protection des lanceurs d'alerte

Loi n°2016-1767 du 19 décembre 2012 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

Loi n°2016-1771 du 20 décembre 2016 relative à la suppression de la publicité commerciale dans les programmes jeunesse de la télévision publique

Loi n°2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles de Gaulle

Loi n°2016-1919 du 29 décembre 2016 relative à l'exercice, par la Croix-Rouge française, de sa mission statutaire de rétablissement des liens familiaux

Loi organique n°2017-54 du 20 janvier 2017 relative aux autorités administratives indépendantes et autorités publiques indépendantes

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

Loi n°2017-204 du 21 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1519 du 10 novembre 2016 portant création au sein du service public de l'emploi de l'établissement public chargé de la formation professionnelle des adultes

Loi n°2017-228 du 20 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-462 du 14 avril 2016 portant création de l'Agence nationale de santé publique et

modifiant l'article 166 de la loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé

Loi n°2017-242 du 27 février 2017 portant réforme de la prescription en matière pénale

Loi n°2017-262 du 1<sup>er</sup> mars 2017 relative aux modalités de calcul du potentiel fiscal agrégé des communautés d'agglomération issues de la transformation de syndicats d'agglomération nouvelle (ex SAN)

Loi n°2017-286 du 6 mars 2017 tendant à renforcer les obligations comptables des partis politiques et des candidats

Loi n°2017-289 du 7 mars 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1561 du 21 novembre 2016 complétant et précisant les règles budgétaires, financières, fiscales et comptables applicables à la collectivité de Corse, n° 2016-1562 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures institutionnelles relatives à la collectivité de Corse et n° 2016-1563 du 21 novembre 2016 portant diverses mesures électorales applicables en Corse

Loi n°2017-347 du 20 mars 2017 relative à l'extension du délit d'entrave à l'interruption volontaire de grossesse

Loi n°2017-399 du 27 mars 2017 relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

Loi n°2017-1154 du 11 juillet 2017 prorogeant l'application de la loi n° 55-385 du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence

Loi n°2017-1206 du 31 juillet 2017 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2016

Loi n°2017-1241 du 8 août 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-1360 du 13 octobre 2016 modifiant la partie législative du code des juridictions financières

Loi n°2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social

#### **Lois mises en application (6)**

Loi n°2016-1528 du 15 novembre 2016 ratifiant l'ordonnance n° 2015-1682 du 17 décembre 2015 portant simplification de certains régimes d'autorisation préalable et de déclaration des entreprises et des professionnels et modifiant le code du sport

Loi n°2016-1657 du 5 décembre 2016 relative à l'action extérieure des collectivités territoriales et à la coopération des outre-mer dans leur environnement régional

Loi n°2016-1867 du 27 décembre 2016 relative aux sapeurs-pompiers professionnels et aux sapeurs-pompiers volontaires

Loi n°2017-285 du 6 mars 2017 visant à favoriser l'assainissement cadastral et la résorption du désordre de propriété

Loi n°2017-1339 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

Loi organique n°2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique

### **Lois mises partiellement en application (18)**

Loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique

Loi n°2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils

Loi n°2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXIème siècle

Loi n°2016-1691 du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique

Loi n°2016-1828 du 23 décembre 2016 portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur français au système Licence-Master-Doctorat

Loi n°2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017

Loi n°2016-1888 du 28 janvier 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne

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

Loi n°2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016

Loi n°2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017

Loi n°2017-55 du 20 janvier 2017 portant statut général des autorités administratives indépendantes et des autorités publiques indépendantes

Loi n°2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté

Loi n°2017-227 du 24 février 2017 ratifiant les ordonnances n° 2016-1019 du 27 juillet 2016 relative à l'autoconsommation d'électricité et n° 2016-1059 du 3 août 2016 relative à la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables et visant à adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables

Loi n°2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain

Loi n°2017-258 du 28 février 2017 relative à la sécurité publique

Loi n°2017-256 du 28 février 2017 de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer et portant autres dispositions en matière sociale et économique

Loi n°2017-261 du 1<sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs

Loi n°2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle

**Lois non mises en application (2)**

Loi n°2016-1658 du 5 décembre 2016 relative à l'élection des conseillers municipaux dans les communes associées de la Polynésie française et à la modernisation du code général des collectivités territoriales applicable aux communes de la Polynésie française, à leurs groupements et à leurs établissements publics

Loi n°2017-220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification de procédures mises en oeuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé

## COMPTE-RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

*Le mercredi 23 mai 2018, Mme Valérie Létard, vice-présidente du Sénat, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle, a procédé à l'audition de M. Marc Guillaume, Secrétaire général du Gouvernement (audition à laquelle elle avait convié les présidentes et présidents, ou leurs représentants, des sept commissions permanentes ainsi que de la commission des affaires européennes).*

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.** – Monsieur le Secrétaire général, je vous remercie d'être présent pour cette audition désormais traditionnelle dans le cadre du contrôle de l'application des lois. Le calendrier particulier de la session dernière n'avait pas permis de vous recevoir – ni d'organiser notre débat annuel en séance – mais vous nous aviez fait parvenir une contribution écrite qui nous a été très utile. Votre dernière audition date de janvier 2017 date à laquelle notre collègue M. Bérit-Débat – que je salue – vous avait reçu dans le cadre du contrôle de l'application des lois significatives du quinquennat.

Le Sénat a toujours été très vigilant sur la bonne application des lois, à commencer par la publication en temps et en heure des textes réglementaires prévus par le législateur.

Comme vous le savez, le suivi de l'application des lois incombe au premier chef aux commissions permanentes : chaque commission effectuée ainsi, tout au long de la session, le contrôle de l'application des lois qui la concerne. Aussi, j'ai convié aujourd'hui l'ensemble des commissions qui sont représentées par leur président ou un vice-président. Sont ainsi présents Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture ; M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales ; M. Claude Bérit-Débat, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable ; M. Vincent Éblé, président de la commission des finances ; M. François-Noël Buffet, vice-président de la commission des lois ; M. Cyril Pellevat, vice-président de la commission des affaires européennes. Je vous prie de bien vouloir excuser la commission des affaires étrangères, retenue en séance par l'examen du projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019-2025.

Chacun président a présenté la semaine dernière, ou juste avant la suspension d'avril, une communication sur l'application des lois de la session 2016-2017 relevant de leurs compétences. Ils ont sans nul doute quelques questions à vous poser. Notre collègue Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, que je tiens à excuser, m'a

également chargée en tant que membre du bureau de cette commission de vous interroger sur des points liés au bilan de notre commission.

Si vous en êtes d'accord, sur la base du questionnaire qui a été transmis à vos services, je vous invite à nous faire part des statistiques de l'année et de votre point de vue sur l'état et les perspectives de l'application des lois. Nous sommes notamment intéressés par le taux d'application de l'année parlementaire, mais aussi par celui de la XIV<sup>ème</sup> législature qui vient de se terminer.

Après quoi, mes collègues et moi-même pourront poser les questions qui nous paraîtraient utiles.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** - Si vous me le permettez, je vais commencer par un rappel de la méthode que nous utilisons pour nous assurer de la prise des textes d'application des lois. Une fois la loi votée, et avant même une éventuelle décision du Conseil constitutionnel, et la promulgation de la loi, nous reprenons le texte issu du Parlement et procédons à une lecture, article par article, pour identifier les renvois à un décret ou un décret en Conseil d'État. Chacun de ces renvois est numéroté et identifié en fonction de l'objet de la mesure demandée. Puis, une réunion interministérielle est organisée, au cours de laquelle le ministère et, en son sein, la direction centrale compétente pour élaborer chaque mesure sont déterminés. Un échéancier est élaboré avec pour objectif la prise de l'ensemble des mesures dans un délai de six mois. Une première réunion interministérielle a lieu deux mois après cette répartition des mesures, puis une est organisée chaque mois. Pour vous donner un exemple, nous avons tenu hier une réunion interministérielle sur la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018. Une prochaine réunion est prévue dans 15 jours, et une autre dans un mois, afin de veiller à ce que l'ensemble des mesures soient prises pour fin juin. En outre, nous avons pris contact avec le Conseil d'État afin de réserver des séances en juin pour pouvoir présenter les décrets d'application. En résumé, il s'agit d'un travail fastidieux, mais c'est la méthode la plus efficace que nous ayons trouvée.

La session 2016-2017 est particulière, car elle est à cheval sur deux législatures. Pour la XIV<sup>ème</sup> législature, nous avons fait un premier bilan en mai 2017 - qui excluait les lois votées moins de 6 mois avant cette date. Ainsi, les lois adoptées début 2017 n'entraient pas dans ce calcul. Le taux d'application des lois au 11 mai 2017 était alors de 95%. Si on comptabilise les mesures, chiffre beaucoup plus parlant, nous en avons pris 2680 sur les 2827 attendues. Les autorités publiques de l'ancien gouvernement ont veillé à ce que le maximum de décrets soit publié avant la fin du quinquennat. Du mois de mars au 10 mai 2017, ce sont 233 décrets qui ont été publiés, portant 397 mesures. À titre de comparaison, en mars et avril 2016, 67 décrets appliquant 147 mesures avaient été pris. Depuis le bilan de l'année dernière, pour la XIV<sup>ème</sup> législature, 394 mesures supplémentaires étaient attendues, et 329 ont été prises. Aujourd'hui, le taux d'application de la XIV<sup>ème</sup>



législature est de 93%, avec 3009 mesures prises sur 3221 mesures attendues. Ces chiffres ne varieront quasiment plus, à l'exception de décrets dont la date d'entrée en vigueur est différée.

En ce qui concerne le début de la XV<sup>ème</sup> législature, peu de lois ont plus de six mois. Il s'agit principalement des deux lois du 15 septembre 2017 relative à la confiance dans la vie politique et de la loi d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social. La quasi-totalité des mesures ont été prises. Ainsi, pour les deux lois relatives à la confiance dans la vie publique, tous les décrets ont été pris, à l'exception d'un décret prévu par la loi organique et relatif à l'élection présidentielle - pour lequel nous avons un peu plus de temps. Nous sommes en train de procéder aux consultations, notamment celles de la Haute autorité pour la transparence dans la vie publique et la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. La loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme du 30 octobre 2017 a, quant à elle, un taux d'application de 85%. Il reste une mesure à prendre qui sera très prochainement examinée par le Conseil d'État.

Nous travaillons actuellement sur les lois adoptées fin 2017 : la loi mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, la loi de finances rectificative, la loi de finances et la loi de financement de la sécurité sociale. Nous devons également nous occuper de la loi ratifiant l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 portant création de l'établissement public Paris la Défense ; mais elle prévoit peu de mesures d'application.

En ce qui concerne la loi sur les hydrocarbures, nous aurons pris 5 des 6 décrets prévus avant la fin du mois de mai et espérons pouvoir faire examiner le dernier par le Conseil d'Etat d'ici fin juin. Pour la loi de financement de la sécurité sociale, nous avons pris 20 mesures et il en reste 17 à prendre.

Nous procédons également au travail d'identification des mesures à prendre pour les lois votées début 2018 : la loi créant un dispositif de don de jours de repos non pris au bénéfice des proches aidants de personnes en perte d'autonomie ou présentant un handicap, la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 et la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Pour cette dernière loi, promulguée le 8 mars 2018, nous espérons avoir très prochainement un taux d'application de 100%. Il ne nous reste plus qu'un décret à prendre, ce qui nous permettrait d'avoir pris l'ensemble des décrets d'application en moins de 4 mois. Enfin, nous avons pris 3 des 5 décrets de la loi organique relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie.

J'ai noté dans les communications des commissions un balancement entre une satisfaction, que l'on peut qualifier de globale pour la prise des

mesures réglementaires, et une critique sur le taux de remise des rapports. La situation sur ce point n'est en effet pas bonne.

Tout d'abord, en ce qui concerne le rapport prévu par l'article 67 de la loi de simplification de 2004, à partir du moment où l'administration a fait le travail de publier les décrets, il me semble que l'effort de remise de ce rapport est pour elle marginal. À l'issue de cette réunion, je vais rappeler aux directions centrales des ministères que ce rapport doit être déposé dans un délai de six mois. Vous m'avez alerté sur le cas de rapports non transmis au Parlement alors qu'ils ont été rendus publics. Cette situation n'est pas normale.

**Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication.** – L'année dernière, je vous avais alerté sur le calendrier des mesures d'application de la loi relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine (LCAP), grande loi culturelle du quinquennat, largement co-construite avec le Sénat et adoptée en juillet 2016.

La plupart de ses dispositions sont désormais applicables, ce dont je me réjouis. Quelques textes d'application prévus par la loi manquent encore ; je pense en particulier au décret d'application de l'article 30 de la loi (droits des photographes, disposition adoptée à l'initiative du Sénat).

D'autres textes ne seront sans doute jamais pris, soit parce qu'ils sont devenus inutiles, les professionnels des secteurs de la musique et du cinéma étant parvenus à un accord sur les rémunérations minimales, soit parce que le nouveau gouvernement a décidé de mettre en œuvre d'autres priorités. Au cas d'espèce, alors que la loi avait créé un « permis de faire » en matière d'urbanisme permettant aux collectivités de déroger à certaines normes en matière d'urbanisme, et avant même que soient précisées par décret les conditions de cette expérimentation, le gouvernement a étendu – au sein du projet de loi ELAN - ce qui n'avait été conçu que comme un dispositif limité dans le temps.

Pour terminer sur la LCAP, j'appelle votre attention sur les dispositions relatives aux services publics d'archives. Le décret d'application a été pris le 2 mai 2017. Cependant, il laisse entière la question de la définition du service public des archives, renvoyée au décret lors des débats parlementaires. D'une certaine manière, la volonté du législateur a été méconnue et je le regrette.

J'en viens maintenant aux lois adoptées lors de la session 2016-2017. Trois sur cinq relevant de la compétence de la commission de la culture étaient issues de propositions de loi sénatoriales et vous comprendrez donc que je sois particulièrement attentive à leur application.

À ce jour, il manque plusieurs décrets pour l'application de l'ensemble de la loi relative à l'éthique du sport, due à notre ancien collègue Dominique Bailly. Après une période d'hésitation, je crois que le décret

relatif au droit à l'image des sportifs est désormais sur les rails mais peut être pourriez-vous nous apporter des précisions à ce sujet.

L'application complète de la loi portant adaptation du deuxième cycle de l'enseignement supérieur, dite loi « sélection en master » suppose qu'un décret fixe la liste des formations dans lesquelles l'admission en seconde année du deuxième cycle conduisant au diplôme national de master peut dépendre des capacités d'accueil des établissements et, éventuellement, être subordonnée au succès à un concours ou à l'examen du dossier du candidat. Chacune comprendra qu'il s'agit d'une question très sensible, surtout dans le contexte de la mise en place d'un nouveau système d'orientation. Je serais néanmoins heureuse de disposer d'indications sur l'état d'avancement de ce décret.

Toujours en matière d'enseignement supérieur, je note qu'aucun rapport n'est aujourd'hui paru sur deux dispositions importantes de la loi de juillet 2013, celle relative à l'utilisation des langues autres que le français, car si le dernier rapport de la délégation générale à la langue française contient quelques éléments à ce sujet, aucun rapport d'ensemble n'y a été consacré. Un mot, enfin, sur l'absence de rapport sur les dispositions facilitant l'intégration des docteurs dans les corps des fonctionnaires de catégorie A. Aucune n'ayant été prise en raison des fortes oppositions rencontrées sur le terrain, le rapport est resté sans objet, sa non-parution ne faisant que sanctionner l'absence de mise en œuvre d'une disposition générale voulue par le législateur.

**M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales.** - La période sur laquelle porte le rapport sur l'application des lois est marquée, pour ce qui concerne la commission des affaires sociales, par la part prépondérante de la loi de financement de la sécurité sociale, qui connaît traditionnellement un bon taux de mise en application.

Je voudrais vous interroger sur un point plus spécifique qui a trait aux grossistes répartiteurs. La commission est régulièrement saisie de la situation de cette profession, dont le modèle économique même soulève des difficultés.

La loi n° 2017-220 du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2016-966 du 15 juillet 2016 portant simplification des procédures mises en œuvre par l'Agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM) et comportant diverses dispositions relatives aux produits de santé demeure partiellement applicable, faute de mesure réglementaire d'application de son article 2. Celui-ci impose à titre expérimental, pour trois ans, aux grossistes répartiteurs de déclarer, auprès d'un tiers de confiance, leurs volumes d'exportations de médicaments.

Tout en comprenant les objectifs, la commission des affaires sociales avait fait part d'une certaine perplexité quant à la mise en œuvre de ce dispositif.

Pouvez-vous me dire quelles sont les intentions du Gouvernement à ce sujet ?

Enfin la commission des affaires sociales n'est pas très favorable à la demande de rapports. Il s'agit parfois d'excuses pour poser des questions quand on ne peut pas faire autrement. Ainsi, dans le cadre de l'examen de la loi « Santé », le Sénat a voté la suppression de 50 articles demandant autant de rapports.

**M. Vincent Éblé, président de la commission des finances.** – Pour ce qui concerne la commission des finances, le taux de mise en application des lois promulguées durant la session 2016-2017 atteint 83 %. Il est supérieur à celui de la session précédente (76 %) mais pour un nombre de mesures attendues inférieur (82 mesures contre 114 mesures pour la session 2015-2016).

Point positif, les délais se sont améliorés : alors que l'an passé moins de 30 % des mesures d'application avaient été prises dans le délai de six mois prescrit par une circulaire du Premier ministre du 29 février 2008, cette année ce taux atteint plus de 65 %. Il est en très nette progression mais il n'est cependant pas exceptionnel, puisqu'il était par exemple de 75 % en 2012-2013.

Dans l'ensemble, les textes réglementaires attendus ont été publiés et sont conformes à leur objet.

Toutefois, ma commission a plusieurs questions. Seules trois mesures de la loi du 9 décembre 2016 relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique (dite « Sapin 2 ») entrant dans le champ de compétence de la commission des finances n'ont pas été prises, dont l'une concernant la faculté pour les détenteurs de livret A et de livret de développement durable d'affecter une partie des intérêts sous forme de don à une entreprise solidaire. Envisagée en décembre 2016, la publication de ce décret n'est pas intervenue, ce qui rend inapplicable cette disposition et confirme l'analyse du rapporteur de notre commission, Albéric de Montgolfier, qui soulignait le manque de précision du dispositif proposé. Le Gouvernement entend-il prendre des mesures d'application ou cette disposition doit-elle être abrogée ?

En outre, cette année, nous avons contrôlé la publication des ordonnances prévues par la loi du 9 décembre 2016, dite « Sapin 2 ». Au total, sur les 13 ordonnances attendues, 12 ont été signées. La seule ordonnance qui n'a pas été prise concerne l'habilitation donnée au Gouvernement en vue de créer un code monétaire et financier spécifique pour l'outre-mer. Cette demande d'habilitation semble n'avoir pas été suffisamment réfléchie puisque la commission supérieure de la codification, dans un avis de juin 2017, a émis des réserves, souhaitant notamment que l'ordonnance soit circonscrite aux collectivités du Pacifique, ce qui ne correspond pas à l'habilitation. Depuis, le dossier semble ne pas avoir

avancé. Pouvez-vous nous apporter des précisions sur l'avancée de ce « code monétaire et financier spécifique à l'outre-mer » qui, à l'époque de la demande d'habilitation, nous avait paru présenter une certaine originalité ?

Concernant la remise des rapports au Parlement, au cours de la période, quinze rapports ont été demandés et seulement sept ont été remis dont deux de manière non officielle. Même si notre commission s'était montrée défavorable à plusieurs demandes de rapports, notamment lorsque les informations étaient disponibles dans des documents budgétaires, il est regrettable de ne pas appliquer des dispositions votées définitivement. Le Gouvernement entend-il, par exemple, remettre le rapport relatif à la suppression des taxes à faible rendement prévu par l'article 83 de la loi de finances pour 2017 ? Ce sujet est un point de préoccupation récurrent.

Par ailleurs, comme l'an passé, en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, la commission des finances regrette que la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC), qui doit en principe être actualisée chaque année, ne l'ait pas été depuis avril 2016 et l'affaire dite des « Panama Papers ». Quelles sont les intentions du Gouvernement en matière d'actualisation de cette liste des ETNC ?

Enfin, nous venons seulement de recevoir le « jaune » qui devrait être annexé au projet de loi de finances de chaque année sur l'échange d'informations fiscales entre la France et ses partenaires...pour les années 2015 et 2016. C'est un premier pas de combler le retard accumulé, mais le Gouvernement entend-il respecter désormais sa publication annuelle ?

**M. François-Noël Buffet, vice-président de la commission des lois.** – Le taux d'application des lois suivies par la commission des lois est de 72%. Il est ainsi identique à celui de l'année précédente. Toutefois, le délai de prise des mesures est parfois plus long que le délai d'adoption. Ainsi, un tiers des mesures ont été prises plus de six mois après la promulgation de la loi. On peut dès lors se demander si la procédure accélérée est réellement nécessaire dans tous les cas.

Par ailleurs, l'inflation législative, déjà constatée par le passé, continue. Pour prendre quelques exemples, la loi de programmation du 28 février 2017 relative à l'égalité réelle en outre-mer est passée de 15 articles dans le texte initial à 148 dans la loi votée. Pour la loi de modernisation de la justice du XXIème siècle, le texte est passé de 54 à 115 articles, dont 55 articles ajoutés à l'Assemblée nationale. Il ne s'agit pas ici d'une critique, mais d'un constat.

Enfin, l'habilitation de l'ordonnance tendant à créer une "banque de la démocratie", prévue par la loi du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique, ne sera probablement pas publiée dans le délai d'habilitation prévu par la loi et qui expire le 15 juin 2018. Lors de l'examen de ce texte, le Sénat avait soulevé qu'elle risquait d'être confrontée à des

difficultés au regard de la neutralité que l'État doit respecter en matière de compétition électorale. Où en est-on de la publication ?

**M. Claude Bérit-Débat, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** - Je me félicite des bons résultats confirmés de la législature. Il faudrait que cela continue. 4 des lois votées lors de la session 2016-2017 concernaient la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable. Sur ces 4 textes, un était d'application directe. Pour les trois autres lois, seul un tiers des mesures ont été prises, soit 13 sur 39, dont seulement 23% dans les 6 mois. Par ailleurs, au cours de cette période, trois lois anciennes sont devenues totalement applicables.

Je ne peux que constater la lenteur de la remise de différents rapports : 29 ont été remis sur les 57 demandés, soit à peine plus de la moitié. Pour la loi sur la biodiversité d'août 2016, 5 des 6 rapports n'ont toujours pas été remis. Dans le même temps, je salue le bon avancement de l'application de cette loi lors de la dernière session, qui est désormais applicable à plus de 90 % en ce qui concerne les décrets.

Cette loi a prévu l'interdiction de l'utilisation des néonicotinoïdes à compter du 1er septembre 2018, des dérogations pouvant être accordées jusqu'au 1er juillet 2020 par arrêté, sur la base d'un bilan établi par l'ANSES sur la disponibilité des produits de substitution et une comparaison de leurs avantages et de leurs risques par rapport aux produits contenant des néonicotinoïdes. L'ANSES a publié un rapport intermédiaire sur les alternatives à ces produits le 5 mars dernier où elle recommande de réduire au maximum l'utilisation du thiaclopride compte tenu des dangers de cette substance. Nous espérons que nous retrouverons dans les textes d'application la volonté du législateur.

Je souhaite également signaler deux décisions récentes du Conseil d'État relatives à la carence de l'exécutif dans la prise des textes d'application. Le Conseil d'État enjoint au gouvernement de prendre deux décrets, sous astreinte. Cette formule nous semble intéressante, notamment dans le cadre de la prochaine révision constitutionnelle.

Pour conclure, le bilan de l'application de lois de cette session incite aux mêmes remarques que les années précédentes : selon les types de lois, des décrets plus ou moins pris ; une faible remise des rapports ; une faiblesse des circulaires, dont certaines sont éloignées de la volonté du législateur.

**M. Cyril Pellevat, vice-président de la commission des affaires européennes.** - Laissez-moi d'abord, au nom du Président Bizet, que j'ai l'honneur et le plaisir de représenter aujourd'hui, vous remercier d'associer la commission des affaires européennes à cet exercice important qu'est le bilan de l'application des lois. Notre commission, comme le Sénat tout entier, est effectivement très attachée à connaître et évaluer les suites données à ses travaux.

En l'espèce, que sont devenues les dix-huit résolutions européennes que le Sénat a adoptées entre le 1er octobre 2016 et le 30 septembre 2017 ? Le rapport que nous a soumis le Président Bizet le 20 février dernier démontre que le Sénat est influent dans les négociations à Bruxelles.

En effet, les positions exprimées par le Sénat dans nos résolutions européennes sont très largement prises en compte au cours des négociations. Dans plus de la moitié des cas, nos résolutions ont été prises totalement ou très largement en compte, par exemple sur le plan d'investissement pour l'Europe, la réforme d'Europol et la coopération policière européenne, les perturbateurs endocriniens ou encore le paquet énergie propre. Dans plus de 25 % des cas, les positions du Sénat ont été partiellement suivies, par exemple sur la phase I de l'approfondissement de l'Union économique et monétaire, la politique commerciale, la simplification du droit européen ou encore l'avenir de la PAC à l'horizon 2020.

Il faut se féliciter de cette situation car nos résolutions européennes ont ainsi une véritable influence sur le contenu des directives et règlements adoptés et donc, au final, sur la législation française qui en résulte. À cet égard, je voudrais également rappeler la grande attention que porte notre commission à la surtransposition.

Je voudrais souligner la très bonne coopération du Secrétariat général des affaires européennes qui nous apporte une information de grande qualité sur l'état des négociations au sein du Conseil à Bruxelles. Nous souhaitons que, l'année prochaine, le SGAE nous transmette ses fiches de suivi de façon plus régulière, et plus seulement sur demande, afin que la procédure devienne véritablement banalisée et que notre dialogue avec le Gouvernement soit fluide et permanent. Je vous serais reconnaissant, M. le Secrétaire général, de bien vouloir lui transmettre à la fois ces remerciements et cette demande car je sais que le SGG et le SGAE travaillent en étroite relation.

Enfin, je rappelle le grand intérêt qu'attache notre commission à l'audition annuelle de la ministre en charge des affaires européennes sur le suivi de nos résolutions. Cet exercice constitue désormais un moment incontournable du contrôle parlementaire de l'action gouvernementale en matière européenne.

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle** – En tant que membre du Bureau de la commission des affaires économiques, et en raison de l'absence de Mme Sophie Primas, en déplacement, je souhaiterais vous poser quelques questions directement en lien avec le bilan établi cette année par la commission.

Je voudrais tout d'abord vous faire part d'interrogations concernant la remise des rapports dits « de l'article 67 » et des rapports demandés par le Parlement. Sur les quinze lois qui ne sont pas considérées comme étant

d'application directe parmi celles étudiées cette année par la commission des affaires économiques, aucune n'a fait l'objet de la remise d'un rapport en application de l'article 67 de la loi du 9 décembre 2004 de simplification du droit depuis le bilan établi l'année dernière. Pourtant, nous attendons encore des rapports pour des lois promulguées début 2017, en 2016, en 2015... Comment expliquez-vous de tels retards ?

Je signale au passage le cas un peu particulier de la loi « Transition énergétique », pour laquelle le Gouvernement considère que la transmission, en janvier 2017, d'un courrier de la ministre qui comportait en annexe la liste des ordonnances et des décrets publiés vaudrait remise de ce rapport « article 67 ». C'est, nous semble-t-il, très contestable, dès lors en particulier que n'y figurent pas, comme la loi de 2004 l'exige pourtant, les dispositions « qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires » et les « motifs » de l'absence de ces textes.

Concernant les rapports demandés par le Parlement, je souhaiterais pointer deux dysfonctionnements. Certains, au motif qu'ils sont rendus publics, ne sont pas officiellement transmis au Parlement. C'est notamment le cas de rapports émanant du Conseil général de l'environnement et du développement durable. Or, une procédure de transmission a été établie afin que le lien avec les attentes du législateur soit plus rapidement établi. Pourquoi cette procédure n'est-elle pas respectée ?

D'autres rapports restent quant à eux sur le bureau des ministres. C'est par exemple le cas du rapport demandé par l'article 32 de la loi « ALUR » sur la mise en œuvre d'un statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. Ce rapport est depuis le début de l'année 2017 sur le bureau du ministre chargé du logement en vue de sa transmission au Parlement. Malheureusement, nous attendons toujours... Pouvez-vous au moins nous dire quand ce rapport sera remis au Parlement ?

Je voudrais également vous poser une question, une seule, sur la loi du 1er juin 2016 habilitant le Gouvernement à adopter des mesures relevant du domaine de la loi pour réformer Action Logement, dont j'avais été la rapporteure. S'il n'est pas d'usage de contrôler que les mesures réglementaires rendues nécessaires par les dispositions des ordonnances ont été prises, l'inscription de la ratification des ordonnances prises en application de cette loi à l'article 31 du projet de loi ELAN m'a conduite à opérer un tel contrôle afin de mieux apprécier la mise en œuvre de la réforme d'Action Logement. La nouvelle organisation d'Action Logement, simplifiée, a été mise en place rapidement - dès le 1er janvier 2017 -, mais le comité des partenaires, lui, n'a toujours pas été mis en place, plus d'un an après la mise en œuvre de la réforme, et cela faute d'adoption des décrets relatifs à sa composition et à son fonctionnement. Or cette structure est fondamentale, car elle est censée jouer un rôle de vigie à l'égard des orientations et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort



de construction entre les organismes et entre les territoires. La direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages nous a indiqué que les dispositions relatives à ces décrets auraient fait l'objet d'une concertation avec l'ensemble des parties prenantes et que cette concertation aurait abouti fin 2017. Ma question est donc simple : quand le ou les décret(s) concernant le comité des partenaires vont-ils paraître ?

Enfin, je voudrais rapidement évoquer les mesures réglementaires non prévues prises par le Gouvernement. En effet, un grand nombre de lois font l'objet de textes d'application non prévus par le législateur. La façon dont vous procédez pour déterminer que telle ou telle disposition n'est pas assez explicite nous intéresse. Analysez-vous systématiquement les articles qui n'appellent pas de mesures spécifiques ? Quelles prescriptions éventuelles pouvez-vous en tirer pour améliorer la qualité de la loi ?

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** - Pour les questions portant sur un point précis d'une loi, je me permettrai de revenir vers vous ultérieurement, si je ne suis pas en mesure de vous fournir aujourd'hui la réponse.

Le Gouvernement ne fait aucune différence entre les mesures à prendre venant des propositions de loi et des projets de loi. Une fois que le texte est publié, nous n'avons aucune idée si la disposition en question est issue du gouvernement ou d'un amendement parlementaire. En outre, nous avons une obligation constitutionnelle de prendre les décrets. À 1% près, nous avons les mêmes taux d'application pour les projets et les propositions de loi.

Le changement de gouvernement et le changement des politiques qui en résulte, est la nature même des cycles démocratiques. Un nouveau gouvernement peut ainsi revenir sur ce qu'a fait voter un précédent gouvernement.

En ce qui concerne les habilitations à légiférer par ordonnance, elles doivent être distinguées des obligations que nous avons de prendre les décrets d'application. Le gouvernement peut ne pas faire usage d'une habilitation. Je prendrai l'exemple de la loi LCAP habilitant le gouvernement à prendre plusieurs mesures par ordonnance, notamment pour rapprocher le régime des biens inscrits de celui des biens classés. Cette ordonnance a été écrite et soumise aux autorités politiques. Mais, ces dernières ont estimé que cela allait ajouter de la complexité. L'alignement du régime des biens inscrits sur celui des biens classés allait conduire à des contraintes administratives supplémentaires. De même, l'habilitation à créer par ordonnance un code monétaire et financier d'outre-mer prévue par la loi « Sapin II » n'a pas été utilisée, en raison de l'avis de la commission supérieure de codification, peu convaincue par l'utilité de celui-ci.

Tout le monde constate l'inflation législative. Le multiplicateur s'est accéléré avec le temps. Vous avez cité la loi « égalité réelle pour les outre-

mer » qui est emblématique. La loi Santé a été multipliée par 3,5 pour être votée, au final, avec plus de 220 articles. Il n'est pas de ma responsabilité de trouver les causes de cette inflation.

Sous la XIIème et XIIIème législature, environ 31 000 à 32 000 amendements ont été adoptés. Ce nombre est passé à 58 000 sous la XIVème législature, dont seulement 12% d'origine gouvernementale. Je ne nie pas que certains amendements parlementaires peuvent être inspirés par le Gouvernement, mais la statistique est là.

Cela a des conséquences importantes pour nos administrations. Autrefois, nous essayions de préparer les décrets en même temps que le vote de la loi. Je pense notamment à la loi sur la faillite personnelle de 2005, où, avec le président Hiest, nous avons travaillé ensemble, et en même temps que l'examen de la loi, sur les décrets d'application. Aujourd'hui, ce n'est plus possible, d'autant plus avec une inflation d'une telle ampleur. En outre, le nombre de mesures réglementaires à prendre est sans commune mesure.

Le Sénat avait appelé notre attention dans deux bilans précédents sur les circulaires. Il s'interrogeait pour savoir si l'effort de suivi du travail parlementaire n'était pas parfois obscurci par un nombre de circulaires trop important. Le Premier ministre a demandé aux ministres de revoir tout le stock de circulaires. À partir de juillet 2018, ne seront opposables que celles redéposées sur le site [circulaire.gouv.fr](http://circulaire.gouv.fr). Nous espérons obtenir une diminution très significative du nombre de circulaires. Nous avons réalisé ce travail pour les 150 circulaires dépendant du Premier ministre, ce qui a conduit à supprimer 67% d'entre elles. Nous sommes ainsi en train de réaliser un effort important de toilettage, suite aux préoccupations que vous aviez exprimées. Nous vous rendrons compte des résultats de cette opération dans le deuxième semestre 2018.

Un travail nouveau est mené en matière de surtransposition. À la fin de l'année 2017, le Premier ministre a demandé à six inspections générales d'examiner la totalité des lois de transposition des directives du marché unique. Cela concerne environ 1100 textes. Pour l'instant, 110 à 120 mesures de surtransposition ont été détectées. Le Premier ministre a donné l'instruction à tous les ministères de réexaminer, une à une, ces mesures de surtransposition. Au final le nombre de ces mesures est certes raisonnable – un des rapports le qualifie de « non marginal » -, mais elles existent. Il s'agit, pour les ministères, de vérifier si ces mesures peuvent être conservées ou si elles sont inutiles.

En ce qui concerne la loi LCAP, 2 mesures sur 54 n'ont pas été prises – ce qui met d'ailleurs cette loi dans la moyenne du taux d'application constaté. Nous effectuons actuellement un travail sur le droit à l'image.

Pour les rapports, il faut distinguer ceux de l'article 67 et les autres rapports. Les parlementaires ne sont d'ailleurs pas toujours favorables à ces derniers, car ils ne respectent pas à la normativité de la loi, et parce qu'ils

vont charger les administrations. Je souscris à ce constat. En revanche, certains rapports demandés doivent être remis. Vous avez évoqué l'évaluation de la suppression des taxes à faible revenu. Nous allons faire le nécessaire pour qu'il vous soit transmis.

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.** – Le Sénat vous avait sollicité il y a quelques temps sur le nombre de lois en vigueur. Disposez-vous d'éléments à nous communiquer à ce sujet ?

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du gouvernement.** – Faisant suite à cette question du Sénat, nous avons voulu avoir une vision de l'état du droit. Un travail statistique a été mené afin d'avoir le maximum d'informations. Il en est résulté des éléments statistiques publiés sur le site Légifrance début mars 2018, intitulés « indicateurs de suivi de l'activité normative ». À cette occasion, nous avons constaté qu'il est très difficile d'évaluer le nombre de lois et de décrets en vigueur. En effet, dès lors qu'une loi porte un article relatif à l'entrée en vigueur, et alors même que les autres dispositions ont été codifiées, cette loi compte comme 1. Peut-être que le bon indicateur est l'article car, souvent, une loi modifie des articles codifiés ou codifie des articles ? L'augmentation spectaculaire du code du travail ces dernières années est principalement due à une recodification. Au total, on comptabilise 51 061 articles législatifs codifiés et 29 206 articles non codifiés. À mon sens, ces chiffres sont plus significatifs que le nombre de lois en vigueur, car plus de la moitié de notre droit est codifiée.