

Suivi trimestriel du recours aux

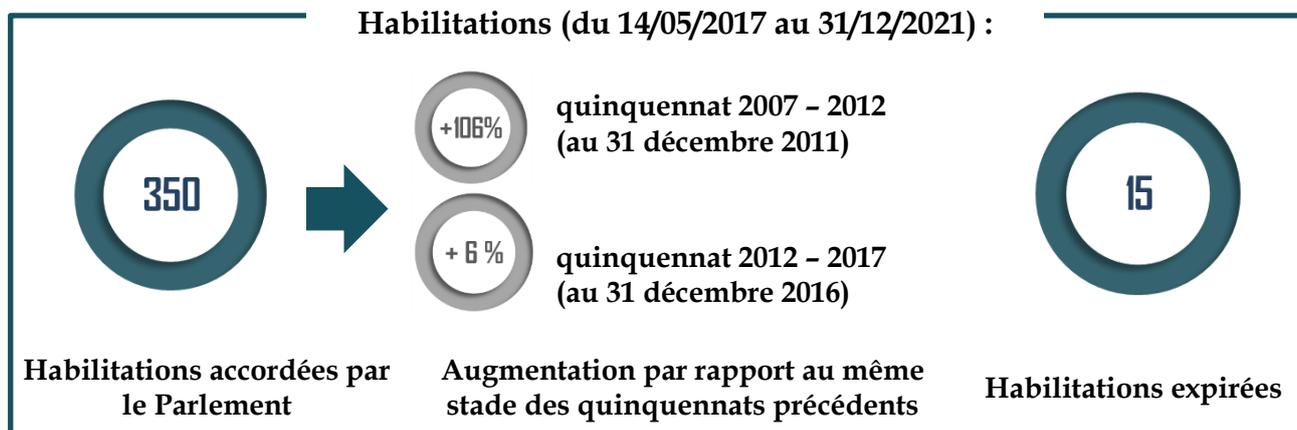
## ORDONNANCES DE L'ARTICLE 38 DE LA CONSTITUTION

Quatrième trimestre 2021

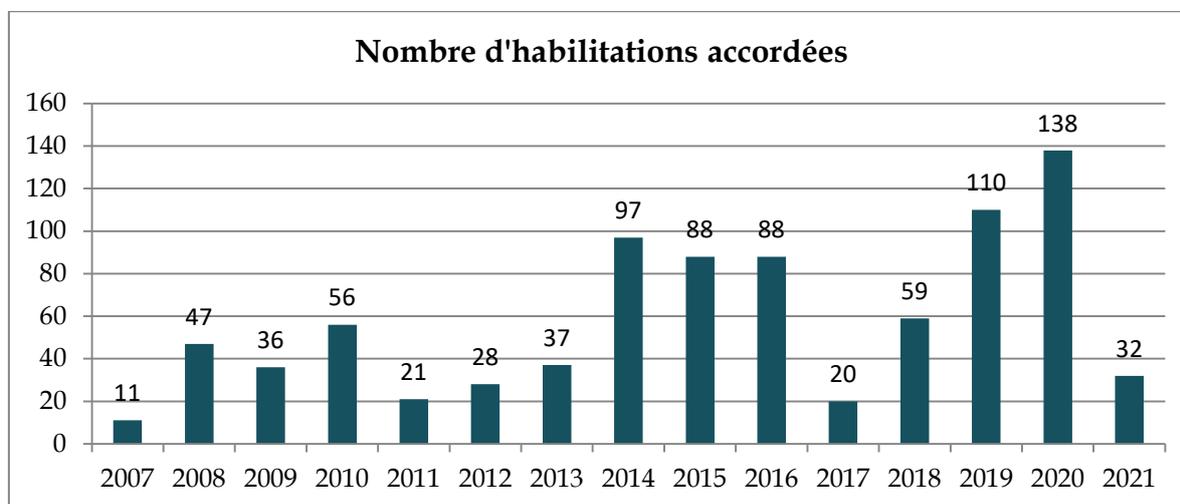
### 1. LES ORDONNANCES DEPUIS LE DÉBUT DU QUINQUENNAT (AU 31 DÉCEMBRE 2021)

Depuis le 14 mai 2017, le recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution est en hausse, en comparaison avec la pratique des deux quinquennats précédents.

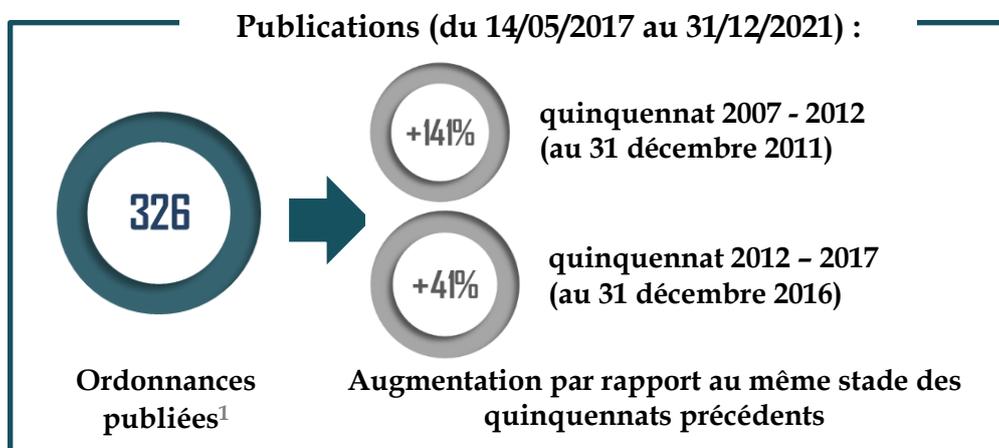
#### Davantage d'habilitations accordées et d'ordonnances publiées depuis 2007...



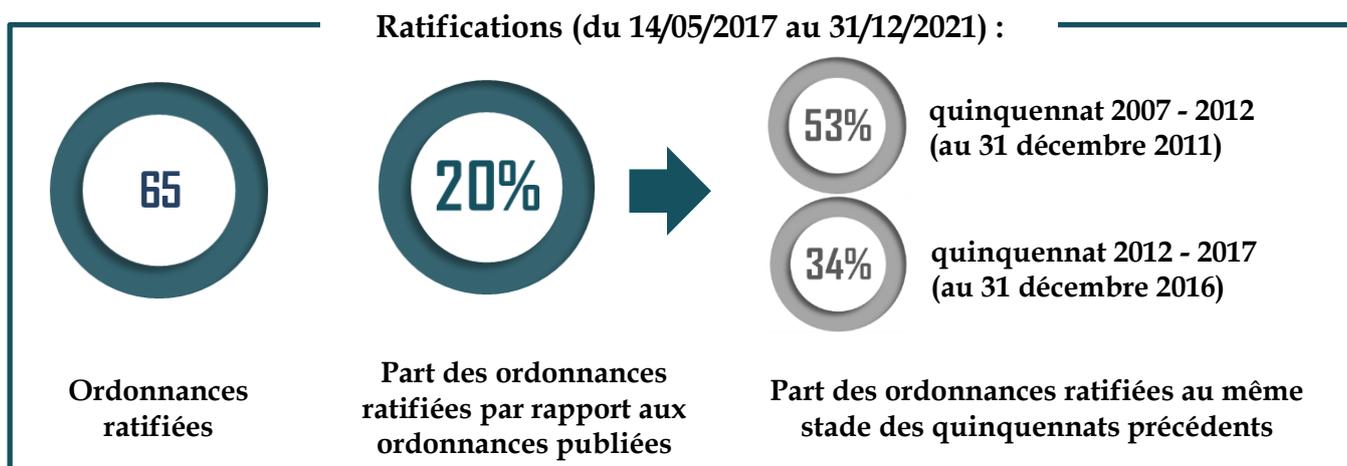
À la date du 31 décembre 2021, le Parlement a accordé 350 habilitations à légiférer par ordonnances, soit une hausse de 105 % par rapport au même stade du quinquennat 2007-2012 (171 habilitations au 31 décembre 2011) et de 6 % par rapport à la même période du quinquennat 2012-2017 (329 habilitations au 31 décembre 2016).



326 ordonnances ont été publiées depuis le début du quinquennat actuel, soit + 141 % par rapport au même stade du quinquennat 2007-2012 (135 ordonnances publiées au 31 décembre 2011) et + 41 % en comparaison avec le quinquennat 2012-2017 (232 ordonnances publiées au 31 décembre 2016).



**... tandis que la ratification des ordonnances se raréfie.**



65 ordonnances publiées au cours du quinquennat actuel ont été ratifiées, soit 20 % des ordonnances publiées. À la même période, le taux de ratification des ordonnances des deux précédents quinquennats s'élevait à 53 % pour le quinquennat 2007-2012 et à 34 % pour le quinquennat 2012-2017.

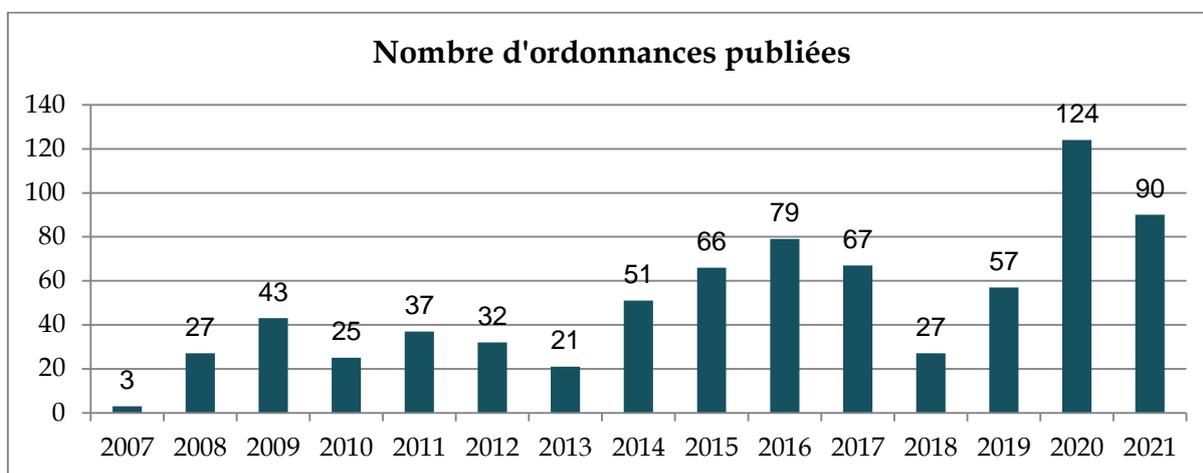
<sup>1</sup> Ce chiffre inclut les ordonnances publiées au cours du quinquennat actuel sur le fondement d'une habilitation votée lors du quinquennat 2012 - 2017.

## 2. L'ACTUALITÉ DES ORDONNANCES AU COURS DU TRIMESTRE (OCTOBRE - DÉCEMBRE 2021)

### Après le pic de l'année 2020, lié à la pandémie de covid-19, l'année 2021 acte une banalisation du recours élevé aux ordonnances

Si l'année 2020 a représenté un record absolu en termes de publication d'ordonnances, avec 124 ordonnances publiées, celui-ci s'explique partiellement par le recours massif aux ordonnances pour répondre aux conséquences de la pandémie de Covid-19 : parmi ces 124 ordonnances, 83 d'entre elles, soit 67 %, ont été publiées sur ce fondement.

Bien qu'en recul, le nombre d'ordonnances publiées en 2021 se maintient à un niveau exceptionnel. En effet, avec 90 ordonnances publiées (dont 18 lors du quatrième trimestre), l'année 2021 se situe à la deuxième place en termes de publication d'ordonnances. Ce niveau élevé acte une banalisation du recours soutenu aux ordonnances puisque seules 10 d'entre elles, soit 11 %, ont été publiées afin de faire face aux effets de la pandémie de covid-19.



### L'emploi des ordonnances est en hausse par rapport au trimestre précédent

Entre le 1<sup>er</sup> octobre et le 31 décembre 2021<sup>1</sup> :

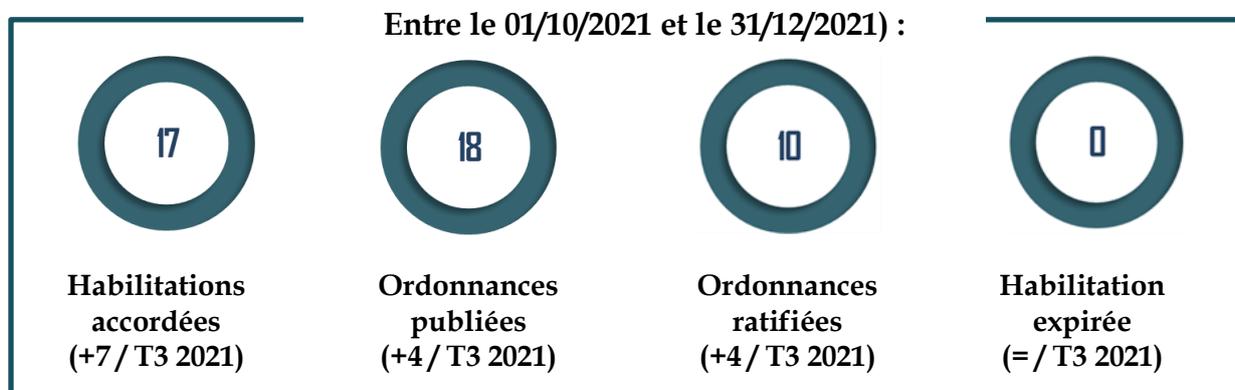
- le Parlement a octroyé au Gouvernement 17 habilitations à légiférer par ordonnance, accordées pour un délai moyen d'un peu plus de 10 mois ;
- 18 ordonnances ont été publiées ;
- 12 projets de loi de ratification ont été déposés sur le bureau de l'une des deux assemblées, dont 9 au Sénat, et une proposition de loi de ratification d'initiative sénatoriale a été déposée<sup>2</sup> ;
- Le Parlement a ratifié 10 ordonnances par le vote de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances. La

<sup>1</sup> La liste complète des habilitations, des ordonnances publiées, des projets de loi de ratification et des ordonnances ratifiées au cours du trimestre est consultable en annexe.

<sup>2</sup> Il s'agit de la proposition de loi n° 170 (2021-2022) de MM. François BONHOMME et Thani MOHAMED SOILIHI, déposée au Sénat le 16 novembre 2021, ratifiant, modifiant et complétant l'ordonnance n° 2021-1193 du 15 septembre 2021 portant modification du livre VI du code de commerce.

ratification d'une ordonnance, prévue à l'article 93 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel<sup>1</sup> ;

- la ratification de ces ordonnances s'est accompagnée, pour l'une<sup>2</sup> d'entre elles, de modifications d'initiative parlementaire, soit du dispositif de l'ordonnance, soit des dispositions codifiées sur lesquelles l'ordonnance intervenait et, pour quatre<sup>3</sup> d'entre elles de modifications à l'initiative du Gouvernement.



*Focus sur les ordonnances n° 2021-1574 et n° 2021-1843  
portant création de deux nouveaux codes*

L'activité liée aux ordonnances s'est démarquée ce trimestre par la publication de deux ordonnances portant chacune création d'un nouveau code : le code général de la fonction publique et le code des impositions sur les biens et services.

Les ordonnances sont un outil traditionnellement privilégié pour les travaux de codification entamés à la suite de la création, en 1989, de la Commission supérieure de codification. Cependant, les ordonnances de codification se sont raréfiées à mesure de l'avancée de ces travaux : lors de la décennie 2010-2019, la codification n'a concerné que 5,7 % des ordonnances publiées, contre 10,2 % entre 1990 et 2007.

Pour ce trimestre, il s'agit de l'ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique et de l'ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

Le Gouvernement doit déposer un projet de loi de ratification sur le bureau de l'une des deux assemblées au plus tard le 5 mars 2022 pour l'ordonnance n° 2021-1574 et le 29 mars 2021 pour l'ordonnance n° 2021-1843.

La Direction de la Séance actualise chaque semaine un suivi statistique du recours aux ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Ces données sont consultables sur [le site du Sénat](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2021.html). Le Sénat a également publié en mars 2021 une étude sur le recours aux ordonnances depuis 2007. Cette étude est consultable à l'adresse suivante : [http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude\\_ordonnances2021.html](http://www.senat.fr/role/ordonnances/etude_ordonnances2021.html).

<sup>1</sup> Décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021. Pour plus d'information, voir les « ordonnances ratifiées » en annexe.

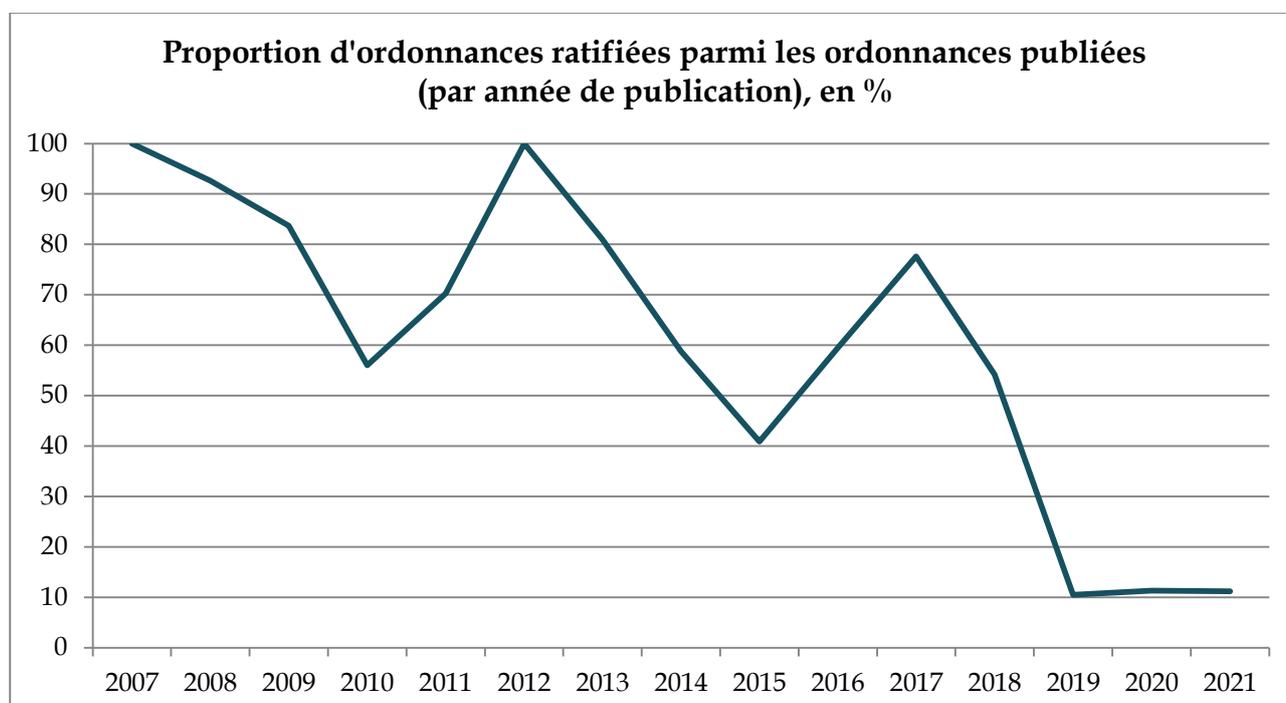
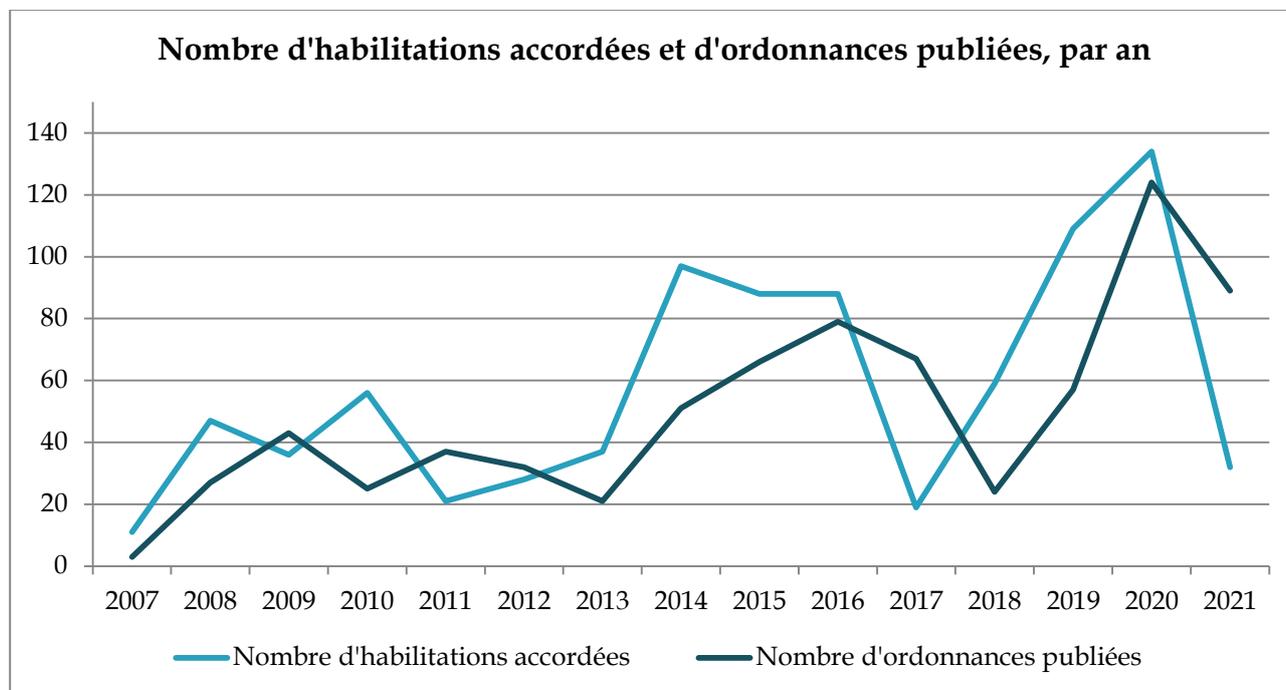
<sup>2</sup> Il s'agit de l'ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2021.

<sup>3</sup> Il s'agit des ordonnances n° 2019-761 du 24 juillet 2021, n° 2020-1162 du 23 septembre 2020, n° 2021-487 du 21 avril 2021 et n° 2021-614 du 19 mai 2021.

## ANNEXE

# LISTES DES HABILITATIONS OCTROYÉES, DES ORDONNANCES PUBLIÉES, DES PROJETS DE LOI DE RATIFICATION DÉPOSÉS ET DES ORDONNANCES RATIFIÉES AU COURS DU TRIMESTRE

### A. LES ORDONNANCES EN DEUX GRAPHIQUES



## B. DEMANDES D'HABILITATION

1. Article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances, pour un délai de huit mois (*mise en œuvre du règlement européen (UE) 2018/1042 de la Commission du 23 juillet 2018 relatif aux obligations, pour les membres de l'équipage des avions à turbine neufs dont la masse maximale certifiée au décollage est inférieure ou égale à 5 700 kg et qui sont autorisés à transporter entre six et neuf passagers, de test d'alcoolémie et à la possibilité d'effectuer des tests pour d'autres substances psychoactives*) ;
2. Article 3 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de six mois (*mise en conformité du code des transports avec plusieurs règlements européens pour permettre le recours à un régime de déclaration au titre des exigences de sécurité pour l'ensemble des activités des exploitants d'aéronefs*) ;
3. Article 4 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de six mois (*encadrement de l'usage des drones et mise en conformité du code des transports, du code des postes et des communications électroniques et du code de la consommation avec plusieurs règlements européens*) ;
4. Article 12 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de huit mois (*renforcement des sanctions pénales et création d'un régime de sanctions administratives à l'encontre des passagers commettant des infractions à l'intérieur d'un aéronef*) ;
5. IV de l'article 25 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de douze mois (*actualisation du code du travail et du code des transports en conséquence de la transposition de la directive 2020/1057/UE relative au détachement des conducteurs routiers*) ;
6. Article 37 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de quinze mois (*transposition de la directive (UE) 2020/2184 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine et application en outre-mer*) ;
7. Article 43 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de six mois (*transposition de la directive (UE) 2021/338 du 16 février 2021 concernant les obligations d'information, la gouvernance des produits et les limites de position des marchés de capitaux afin de soutenir la reprise économique à la suite de la crise liée à la COVID-19*) ;
8. Article 48 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée, pour un délai de douze mois (*encadrement des activités de financement participatif*) ;
9. Article 22 de loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 pour la confiance dans l'institution judiciaire, pour un délai de dix mois (*ouverture de droits sociaux aux travailleurs détenus*) ;
10. Article 24 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 précitée, pour un délai de dix mois (*création d'un code pénitentiaire rassemblant les dispositions relatives au service public pénitentiaire, à son contrôle et à la prise en charge ainsi qu'aux droits et obligations des personnes qui lui sont confiées*) ;
11. Article 41 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 précitée, pour un délai de huit mois (*mise en œuvre de la réforme de la déontologie et de la discipline des officiers ministériels*) ;
12. Article 53 de la loi n° 2021-1729 du 22 décembre 2021 précitée, pour un délai de douze mois (*transposition de la directive (UE) 2019/884 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant les modalités des échanges entre États d'informations relatives aux ressortissants de pays tiers ainsi que le système européen d'information sur les casiers judiciaires*) ;

13. 2° du II de l'article 93 de la loi n° 2021-1754 du 23 décembre 2021 de financement de la sécurité sociale pour 2022, pour un délai de dix mois (*prolongation, rétablissement ou adaptation des mesures de gestion de la crise sanitaire relatives aux conditions de versement des prestations en espèces de l'assurance maladie, au maintien de la rémunération des assurés contraints d'interrompre leur activité professionnelle du fait des consignes sanitaires ou à la prise en charge de certains frais de santé liés à la covid-19*) ;

14. Article 96 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, pour un délai de neuf mois (*prise en charge partielle par l'État, dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, des coûts résultant des investissements nécessaires et des déficits d'exploitation associés à la conversion des usages des réseaux de gaz de pétrole liquéfié à l'électricité ou aux énergies renouvelables*) ;

15. II de l'article 128 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 précitée, pour un délai de vingt-quatre mois (*renouvellement de l'habilitation, prévue à l'article 184 de la loi n° 2019-1479 du 28 décembre 2019 de finances pour 2020, permettant d'engager la création d'un nouveau code des impositions sur les biens et services*) ;

16. Article 151 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 précitée, pour un délai de sept mois (*mise en place et adaptation de dispositifs permettant, afin de tenir compte de la situation sanitaire et de ses conséquences, de limiter les fins et les ruptures de contrats de travail, d'atténuer les effets de la baisse d'activité et de favoriser et d'accompagner la reprise d'activité*) ;

17. Article 168 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 précitée, pour un délai de six mois (*création d'un régime juridictionnel unifié de responsabilité des ordonnateurs et des comptables publics*).

### **C. ORDONNANCES PUBLIÉES**

1. Ordonnance n° 2021-1310 du 07 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements ;

2. Ordonnance n° 2021-1325 du 13 octobre 2021 réformant l'évaluation des biotechnologies et simplifiant la procédure applicable aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés présentant un risque nul ou négligeable ;

3. Ordonnance n° 2021-1330 du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes ;

4. Ordonnance n° 2021-1370 du 20 octobre 2021 relative aux mesures de surveillance, de prévention et de lutte contre les maladies animales transmissibles ;

5. Ordonnance n° 2021-1391 du 27 octobre 2021 modifiant l'ordonnance n° 96-1122 du 20 décembre 1996 relative à l'amélioration de la santé publique, à l'assurance maladie, maternité, invalidité et décès, au financement de la sécurité sociale à Mayotte et à la caisse de sécurité sociale de Mayotte ;

6. Ordonnance n° 2021-1470 du 10 novembre 2021 relative à la mise en cohérence des codes et lois avec l'article 23 de la loi n° 2019-774 du 24 juillet 2019 relative à l'organisation et à la transformation du système de santé ;

7. Ordonnance n° 2021-1490 du 17 novembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/1161 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 modifiant

la directive 2009/33/CE relative à la promotion de véhicules de transport routier propres et économes en énergie ;

8. Ordonnance n° 2021-1518 du 24 novembre 2021 complétant la transposition de la directive 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE ;

9. Ordonnance n° 2021-1553 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 relative à l'extension, à l'amélioration et à l'adaptation de certaines prestations de sécurité sociale à Mayotte ;

10. Ordonnance n° 2021-1554 du 1<sup>er</sup> décembre 2021 relative à la mise en œuvre de la création de la cinquième branche du régime général de la sécurité sociale relative à l'autonomie ;

11. Ordonnance n° 2021-1574 du 24 novembre 2021 portant partie législative du code général de la fonction publique ;

12. Ordonnance n° 2021-1652 du 15 décembre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des obligations d'information, de la gouvernance des produits financiers et des limites de position des investisseurs destinées à faciliter le financement des entreprises ;

13. Ordonnance n° 2021-1658 du 15 décembre 2021 relative à la dévolution des droits de propriété intellectuelle sur les actifs obtenus par des auteurs de logiciels ou inventeurs non-salariés ni agents publics accueillis par une personne morale réalisant de la recherche ;

14. Ordonnance n° 2021-1659 du 15 décembre 2021 relative aux variétés rendues tolérantes aux herbicides ;

15. Ordonnance n° 2021-1734 du 22 décembre 2021 transposant la directive 2019/2161 du Parlement européen et du Conseil du 27 novembre 2019 et relative à une meilleure application et une modernisation des règles de l'Union en matière de protection des consommateurs ;

16. Ordonnance n° 2021-1735 du 22 décembre 2021 modernisant le cadre relatif au financement participatif ;

17. Ordonnance n° 2021-1747 du 22 décembre 2021 portant suppression de la carte des formations supérieures, mettant en cohérence et abrogeant diverses dispositions relatives à la recherche et à l'enseignement supérieur et étendant certaines dispositions relatives aux mêmes domaines à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie ;

18. Ordonnance n° 2021-1843 du 22 décembre 2021 portant partie législative du code des impositions sur les biens et services et transposant diverses normes du droit de l'Union européenne.

## D. DÉPÔTS DE PROJETS DE LOI DE RATIFICATION<sup>1</sup>

1. Projet de loi n° 37, déposé au Sénat le 7 octobre 2021, portant ratification de l'ordonnance n° 2021-958 du 19 juillet 2021 transposant la directive (UE) 2019/1153 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 fixant les règles facilitant l'utilisation d'informations financières et d'une autre nature aux fins de la prévention ou de la détection de certaines infractions pénales, ou des enquêtes ou des poursuites en la matière ;
2. Projet de loi n° 4522, déposé à l'Assemblée nationale le 7 octobre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-961 du 19 juillet 2021 relative à la certification périodique de certains professionnels de santé ;
3. Projet de loi n° 4566, déposé à l'Assemblée nationale le 13 octobre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-798 du 23 juin 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/789 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 établissant des règles sur l'exercice du droit d'auteur et des droits voisins applicables à certaines transmissions en ligne d'organismes de radiodiffusion et retransmissions de programmes de télévision et de radio ;
4. Projet de loi n° 80, déposé au Sénat le 20 octobre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1013 du 31 juillet 2021 modifiant l'ordonnance n° 2020-324 du 25 mars 2020 portant mesures d'urgence en matière de revenus de remplacement mentionnés à l'article L. 5421-2 du code du travail ;
5. Projet de loi n° 144, déposé au Sénat le 10 novembre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1189 du 15 septembre 2021 portant création du registre national des entreprises ;
6. Projet de loi n° 159, déposé au Sénat le 17 novembre 2021, portant ratification de l'ordonnance n° 2021-1159 du 8 septembre 2021 relative aux conditions de recrutement et d'emploi des personnes chargées d'encadrer les volontaires du service national universel ;
7. Projet de loi n° 160, déposé au Sénat le 17 novembre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1330 du 13 octobre 2021 relative aux conditions de navigation des navires autonomes et des drones maritimes ;
8. Projet de loi n° 161, déposé au Sénat le 17 novembre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1165 du 8 septembre 2021 portant transposition de la directive (UE) 2019/883 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 relative aux installations de réception portuaires pour le dépôt des déchets des navires, modifiant la directive 2010/65/UE et abrogeant la directive 2000/59/CE ;
9. Projet de loi n° 271, déposé au Sénat le 8 décembre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1310 du 7 octobre 2021 portant réforme des règles de publicité, d'entrée en vigueur et de conservation des actes pris par les collectivités territoriales et leurs groupements ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit dans ce décompte des projets de loi dont le dispositif prévoit uniquement des ratifications d'ordonnances, éventuellement accompagnées de modifications de l'ordonnance concernée. Des projets de loi au dispositif plus large et contenant des mesures de ratification ont également pu être déposés.

10. Projet de loi n° 272, déposé au Sénat le 8 décembre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-860 du 30 juin 2021 portant changement d'appellation de l'armée de l'air ;
11. Projet de loi n° 4788, déposé à l'Assemblée nationale le 8 décembre 2021, ratifiant l'ordonnance n° 2021-1214 du 22 septembre 2021 portant adaptation de mesures d'urgence en matière d'activité partielle ;
12. Projet de loi n° 306, déposé au Sénat le 15 décembre 2021, portant ratification de l'ordonnance n° 2021-1247 du 29 septembre 2021 relative à la garantie légale de conformité pour les biens, les contenus numériques et les services numériques.

## **E. ORDONNANCES RATIFIÉES**

Au cours du quatrième trimestre 2021, 10 ordonnances ont été ratifiées par la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine des transports, de l'environnement, de l'économie et des finances :

1. Ordonnance n° 2019-761 du 24 juillet 2021 relative au régulateur des redevances aéroportuaires (article 6 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
2. Ordonnance n° 2020-599 du 20 mai 2021 portant mise en œuvre de la convention sur le travail dans la pêche et d'amendements à la convention du travail maritime (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
3. Ordonnance n° 2020-933 du 27 juillet 2020 relative aux conditions d'exercice d'activités maritimes accessoires et à l'adaptation des conditions d'exercice de certaines activités maritimes aux voyages à proximité du littoral (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
4. Ordonnance n° 2020-1162 du 23 septembre 2020 relative aux conditions de travail des jeunes travailleurs de moins de dix-huit ans à bord des navires et à l'embarquement de personnes autres que gens de mer à des fins d'observation ou de mise en situation en milieu professionnel (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
5. Ordonnance n° 2020-1602 du 16 décembre 2020 relative au régulateur des redevances aéroportuaires (article 6 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
6. Ordonnance n° 2021-77 du 27 janvier 2021 modifiant les dispositions du code des transports relatives aux services privés de recrutement et de placement des gens de mer (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
7. Ordonnance n° 2021-266 du 10 mars 2021 portant application de la convention conclue à Nairobi sur l'enlèvement des épaves (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;
8. Ordonnance n° 2021-267 du 10 mars 2021 relative aux sanctions des infractions aux interdictions de rejets polluants des navires prévues par le Recueil sur la navigation polaire et aux sanctions de la méconnaissance des obligations de surveillance, de déclaration et de vérification des émissions de dioxyde de carbone du secteur du transport maritime prévues par le règlement (UE) 2015/757 du 29 avril 2015 (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;

9. Ordonnance n° 2021-487 du 21 avril 2021 relative à l'exercice des activités des plateformes d'intermédiation numérique dans divers secteurs du transport public routier (article 27 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée) ;

10. Ordonnance n° 2021-614 du 19 mai 2021 relative à la fusion du port autonome de Paris et des grands ports maritimes du Havre et de Rouen en un établissement public unique (article 28 de la loi n° 2021-1308 du 8 octobre 2021 précitée).

La ratification de l'ordonnance n° 2021-1190 du 15 septembre 2021, prévue à l'article 93 de la loi n° 2021-1900 du 30 décembre 2021 de finances pour 2022, a été déclarée contraire à la Constitution par le Conseil constitutionnel (décision n° 2021-833 DC du 28 décembre 2021), au motif que cette ratification n'avait pas sa place dans une loi de finances, dont le « contenu [...] résult[e] des articles 34 et 47 de la Constitution et de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 ».