

N° 542

**SÉNAT**

SESSION ORDINAIRE DE 2018-2019

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 4 juin 2019

# **RAPPORT D'INFORMATION**

*sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2019,*

FAIT

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 2017-2018</b> .....	5
<b>AVANT-PROPOS</b> .....	7
<b>PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DU BILAN DE L'APPLICATION DES LOIS</b> .....	9
<b>I. LES PRINCIPALES DONNÉES DE LA SESSION 2017-2018</b> .....	9
A. UN NOMBRE FAIBLE DE LOIS D'ORIGINE SÉNATORIALE .....	10
B. LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, Désormais procédure privilégiée de VOTE DE LA LOI .....	11
C. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS GLOBALEMENT ÉLEVÉ, MAIS MASQUANT DES DIFFÉRENCES IMPORTANTES SELON LES LOIS .....	12
D. DES DÉLAIS MOYENS DE PRISE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PLUS COURTS NE DEVANT PAS MASQUER DES DÉLAIS PARFOIS EXCESSIFS .....	15
1. Une mobilisation du Gouvernement pour prendre plus rapidement les mesures d'application .....	15
2. Des délais parfois excessifs .....	16
E. UNE AMÉLIORATION DU NOMBRE DE RAPPORTS DÉPOSÉS, MAIS LES ATTENTES SONT ENCORE NOMBREUSES .....	16
1. Un taux de remise qui demeure trop faible .....	17
2. Des rapports remis en retard .....	17
3. Un contenu ne respectant pas toujours la volonté du législateur .....	18
4. Un taux de remise des rapports de « l'article 67 » désespérément faible .....	19
F. LES ORDONNANCES .....	19
1. 455 jours en moyenne pour prendre une ordonnance une fois la loi d'habilitation votée .....	20
2. Des habilitations non utilisées .....	20
<b>II. AU-DELÀ D'UN DÉCOMPTE QUANTITATIF DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, UN CONTRÔLE QUALITATIF DE L'APPLICATION DES LOIS</b> .....	22
A. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN OUTIL PARMi D'AUTRES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS .....	22
1. Les limites d'un contrôle quantitatif centré sur les seuls décrets .....	22
2. Les questions au gouvernement, outils de suivi de l'application des lois .....	24
3. Le travail permanent d'information et de contrôle des commissions parlementaires .....	25
B. LES INITIATIVES POUR VEILLER À UNE BONNE APPLICATION DES LOIS ET AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DU DROIT .....	26
1. La proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes .....	26
2. La proposition de révision du règlement du Sénat .....	27

3. La revue par le gouvernement de l'ensemble des circulaires .....	27
<b>III. DROIT DE SUITE DU BILAN D'APPLICATION DES LOIS DE L'ANNÉE DERNIÈRE.....</b>	<b>28</b>
A. MESURES ÉVOQUÉES LORS DU DÉBAT DU 5 JUIN 2018 ET DANS LES COMMUNICATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION, PRISES .....	30
B. MESURES ÉVOQUÉES LORS DU DÉBAT DU 5 JUIN 2018 ET DANS LES COMMUNICATIONS DES PRÉSIDENTS DEVANT LEUR COMMISSION, NON PRISES OU NE SATISFAISANT PAS LE LÉGISLATEUR.....	34
<b>DEUXIÈME PARTIE - ANALYSE DES COMMISSIONS .....</b>	<b>40</b>
COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	41
COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES.....	131
COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES .....	149
COMMISSION DE LA CULTURE.....	213
COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....	243
COMMISSION DES FINANCES .....	309
COMMISSION DES LOIS .....	397
COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE.....	497
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES.....	523
<b>ANNEXES .....</b>	<b>529</b>

## APPLICATION DES LOIS : LES POINTS MARQUANTS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018

Les bilans présentés par les sept commissions permanentes du Sénat ainsi que celui de la commission spéciale sur la loi pour un État au service d'une société de confiance, et les statistiques générales sur l'application des lois font ressortir plusieurs points importants :

Le taux d'application des lois continue à **augmenter** et témoigne de la forte mobilisation du Gouvernement. Il atteint désormais **78 % - 86 % si on exclut les mesures dont l'entrée en vigueur est différée**. Par comparaison, il était de 73 % l'année dernière et de 62 % pour la session 2014-2015.

**Le délai moyen de vote de la loi par le législateur est en constante diminution**. Il est désormais de 177 jours, contre 245 jours lors de la session 2015-2016. **En trois ans, ce délai a diminué de 2 mois et 8 jours** ; et il a diminué de 19 jours par rapport à la dernière session. La **procédure accélérée** est désormais devenue le **mode habituel** de vote de la loi : près de 83% des lois ont été votées selon cette procédure.

Le **délai moyen de prise des textes d'application** est également en **diminution**. Il atteint désormais 4 mois et 11 jours. Il a **diminué** d'un mois par rapport à l'année dernière. **84% des mesures d'application prises l'ont été cette année dans un délai inférieur à 6 mois**. Certains textes réglementaires nécessitent toutefois un délai très important : 11 mesures d'application de lois votées lors de la session 2017-2018 ont été prises avec un délai supérieur à 1 an, et ce délai par définition n'inclut pas les mesures restant à prendre.

A peine **54% des rapports demandés** dans les lois votées lors de la session 2017-2018 et dont l'échéance est passée ont été remis, et **seulement 15 % dans le délai imparti** par la disposition législative à son origine. En outre, le taux de remise des rapports dits de l'article 67 reste trop faible : seuls 10 rapports ont été remis sur les 28 lois nécessitant des mesures d'application.

Enfin, le recours aux **ordonnances** perdure, **y compris sur des sujets politiques**. La **ratification de celles-ci par amendement** est regrettée par plusieurs présidents de commission. Comme l'année dernière, l'argument de la célérité est à relativiser, puisque le délai moyen pour prendre l'ordonnance, une fois la loi donnant l'habilitation promulguée est de 455 jours. Seules trois ordonnances ont été prises dans un délai inférieur à 177 jours.



## AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Depuis près de cinquante ans, le Sénat s'attache à vérifier que les mesures d'application des lois qu'il vote sont prises en temps et en heure. Ces dernières sont en effet indispensables à l'efficacité de la loi et au respect de la volonté du législateur.

Comme les années précédentes, j'ai élaboré ce bilan annuel **en lien direct avec les commissions permanentes** qui sont chargées du suivi de l'application des lois relevant de leurs compétences. En effet, en application de l'article 22 du Règlement du Sénat, *« les commissions permanentes assurent [...] 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 sécurité sociale »*. En outre, chaque commission était responsable, cette année, des articles relevant de son domaine d'action de la loi relative à un État pour une société de confiance, dont l'examen avait été fait par une commission spéciale.

Par ailleurs, il me semble important, pour la troisième année consécutive, de relayer les observations formulées par la commission des affaires européennes sur **le suivi des positions du Sénat en matière européenne**. Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018, le Sénat a adopté dix-huit résolutions européennes, 4 avis motivés et a adressé à la Commission européenne 13 avis politiques. Comme le souligne notre collègue Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes : *« Les positions européennes du Sénat sont très largement prises en compte au cours des négociations et influent véritablement sur le contenu des directives et règlements finalement adoptés »*. En outre, pour **lutter contre la surtransposition** du droit européen, le Sénat a mis en place une **procédure expérimentale** permettant à la commission des affaires européennes de formuler des observations sur les projets ou propositions de loi contenant des dispositions permettant l'intégration en droit national du droit de l'Union européenne.

Dans le cadre de la préparation de ce rapport, j'ai procédé à l'audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement à laquelle ont participé le président ou un vice-président de toutes les commissions. **Ce rendez-vous désormais traditionnel a permis de faire le point sur un certain nombre de dossiers** – même si dans certains cas la réponse apportée n'a pas toujours satisfait les parlementaires que nous sommes – et a démontré encore une fois toute son utilité : elle permet en effet de relayer plusieurs interrogations sur l'application de telle ou telle mesure.

Ce rapport est l'occasion pour moi de saluer le travail minutieux des commissions, et le **dialogue de qualité entretenu avec chacune des administrations**, ainsi que le secrétariat général du gouvernement. **Nous**

**partageons en effet le même objectif : faire en sorte que les lois votées soient mises rapidement et effectivement en application.**

Le taux d'application qui résulte des calculs du Sénat est proche de celui du Gouvernement, confirmant ainsi une concordance des chiffres. Je relève cette tendance continue depuis plusieurs sessions **d'une prise des mesures plus complète et plus rapide**. Là où il y a encore quelques années, le taux d'application des lois atteignait 62 %, il est désormais de 78 % six mois après la fin de la session sur laquelle porte ce bilan – et de plus de 86 % si l'on exclut les mesures dont l'entrée en vigueur est différée. En outre, près de 85 % des textes d'application pris le sont désormais dans un délai inférieur à 6 mois. Ces chiffres confirment la volonté forte du gouvernement de prendre les textes d'application. Toutefois, ils signifient également – et c'est le rôle du Sénat de le relever – que **15% des textes d'application pris ne respectent pas le délai de six mois que le gouvernement s'est fixé, et que 20 % des mesures attendues manquent à cette échéance.**

En outre, **la remise des rapports continue à être trop faible et en retard**, ce que je déplore, alors même que notre institution est désormais beaucoup plus stricte sur les demandes de rapport et refuse de plus en plus d'amendements en ce sens. Les rapports qu'elle demande au Gouvernement sont des outils importants d'information pour les parlementaires dans leur travail de suivi des textes, de contrôle de l'action du Gouvernement et de législation.

Tout comme de nombreux collègues, **je regrette le recours aux ordonnances hors des domaines techniques**, d'autant plus que leur processus de rédaction est dans la majorité des **cas supérieur au délai moyen de vote de la loi**, et que la ratification se fait souvent par amendement, au détour d'un véhicule législatif **limitant ainsi le débat parlementaire**. Je ne peux me satisfaire de l'argument de l'embouteillage de l'ordre du jour donné par le secrétaire général du Gouvernement pour justifier ce mode de ratification en lieu et place du vote d'un projet de loi de ratification, dans la mesure où le Gouvernement détermine – au moins – la moitié de celui-ci.

Enfin, il m'a semblé important de revenir sur un certain nombre de sujets évoqués par les présidents de commission lors de la communication qu'ils ont faite devant leurs collègues sur les lois de la session 2016-2017 relevant de leur domaine de compétence, ainsi que lors du débat en séance publique du 5 juin 2018. Ce « **droit de suite** » permet de vérifier si les engagements du Gouvernement en séance ont été respectés et si les mesures ayant fait l'objet d'un signalement particulier pour des raisons politiques ou d'ancienneté ont été satisfaites. Si je constate que globalement, les engagements pris ont été tenus, **certaines mesures attendues signalées l'an dernier n'ont toujours pas été prises.**

## PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DU BILAN DE L'APPLICATION DES LOIS

### I. LES PRINCIPALES DONNÉES DE LA SESSION 2017-2018

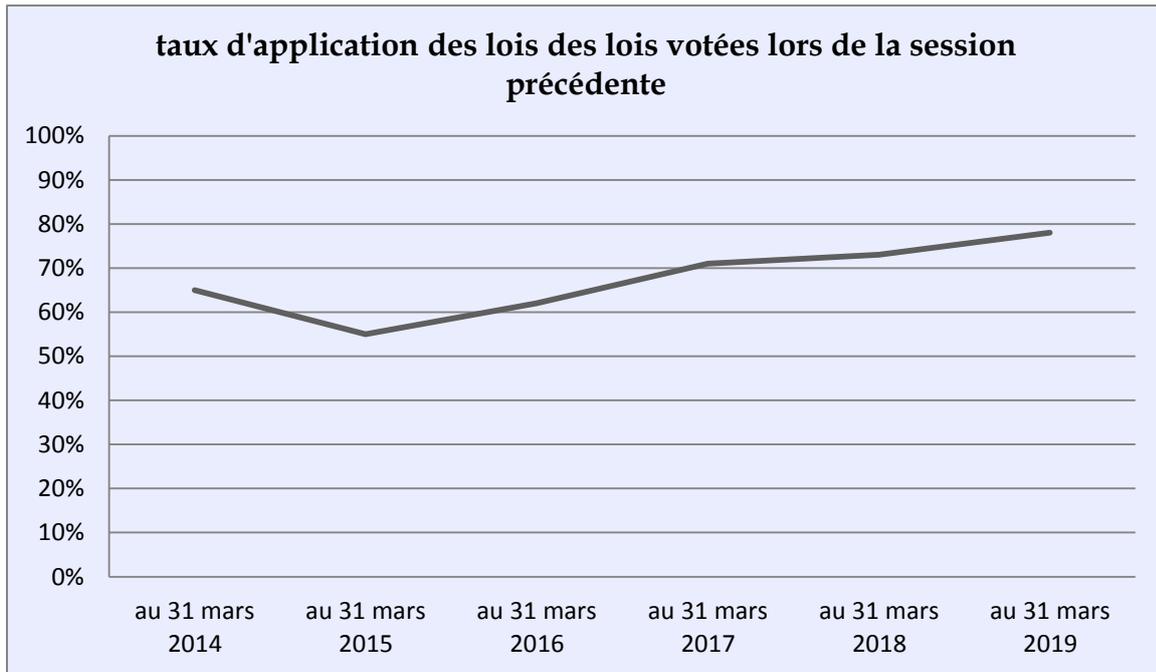
Lors de la session ordinaire et des deux sessions extraordinaires 2017-2018, le **Parlement a voté 41 lois, hors conventions internationales**. Ce chiffre est en diminution par rapport à la session parlementaire 2016-2017 (46), alors même que celle-ci avait été marquée par une interruption des travaux parlementaires entre la fin février et le début juillet 2017 en raison des élections présidentielle puis législatives, et une absence de séance publique en septembre 2017 en raison des élections sénatoriales.

Le tableau ci-dessous reprend les **principaux indicateurs** de la mise en application des lois votées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018.

Nombre de lois votées, hors conventions internationales	41 (-5)
Taux d'application des lois de la XV <sup>ème</sup> législature	79 %
Taux d'application des lois votées lors de la session parlementaire 2016-2017	78 % (+ 5 points)
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2017-2018	112
Nombre de rapports demandés au Gouvernement lors de la session 2017-2018 dont la date d'échéance est passé	50
Pourcentage des rapports remis demandés lors de la session 2017-2018 dont la date d'échéance est passée	54 %
Pourcentage de remise des rapports de « l'article 67 » des lois votées lors de la session 2017-2018	36 %

De manière générale, votre rapporteure constate **une amélioration de la prise des textes réglementaires ces dernières années**. Ainsi, le taux d'application calculé au 31 mars de l'année n des lois votées lors de la session précédente est passé de 65% en 2014 à **78% aujourd'hui**, témoignant de la forte mobilisation du Gouvernement pour prendre ces textes.

Ce taux passe à 86 % si l'on exclut les mesures portant sur des articles dont l'entrée en vigueur est différée. Mais, et bien que l'essentiel soit que les textes réglementaires soient prêts au moment de l'entrée en vigueur de l'article concerné, votre rapporteure estime que le respect du délai de prise dans les six mois est important, et dans le cas présent, peut permettre au législateur de faire d'éventuelles remarques sur les décrets d'application, s'il estime que ceux-ci ne sont pas totalement conformes à sa volonté.



### A. UN NOMBRE FAIBLE DE LOIS D'ORIGINE SÉNATORIALE

Lors de la session parlementaire, hors conventions internationales, le législateur a voté 29 lois issues d'un projet de loi et 12 lois issues d'une proposition de loi. Si votre rapporteure constate la diminution du pourcentage de lois d'origine parlementaire - 29,2% - elle note surtout **le faible nombre de lois d'origine sénatoriale** : 2 sur les 12 propositions de lois devenues lois, soit à peine 16,7%. Ce taux est le plus bas de ces cinq dernières années.

#### Origine des lois depuis 5 ans

Session	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
propositions de loi adoptées	27	12	30	21	<b>12</b>
Dont d'origine sénatoriale	9	6	12	9	<b>2</b>
% de lois d'origine sénatoriale dans les propositions de lois adoptées	33,3 %	50 %	40 %	42,9 %	<b>16,7 %</b>
Projets de loi adoptés	66	41	56	48	<b>41</b>
% de propositions de loi dans les lois votées lors de la session	40,9 %	29,2 %	53,6 %	43,8 %	<b>29,2 %</b>

Source : Rapports annuels de la séance plénière et de l'activité du Sénat - site internet du Sénat

Comme le souligne M. Philippe Bas, président de la commission des lois, « non seulement les propositions de loi que le Sénat adopte sont très rarement inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais il y a même des cas où des députés déposent des propositions de loi à l'Assemblée nationale en reprenant des textes que nous avons adoptés, voire déposent des propositions de loi sur les collectivités

territoriales suscitées par le Gouvernement, plutôt que d'inscrire à leur ordre du jour le texte transmis. Cela a encore récemment été le cas lors de l'examen de la loi sur l'exercice des compétences « eau et assainissement » par les communes et leurs groupements. Susciter une proposition de loi dans ces conditions constitue un détournement des règles, puisque l'article 39 de notre Constitution prévoit que les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales doivent être déposés en premier lieu au Sénat »<sup>1</sup>.

Votre rapporteure relève avec intérêt, et dans la perspective des débats sur la future révision constitutionnelle, la proposition faite par ses collègues Jean-Pierre Sueur et Philippe Bas, lors de l'examen par la commission des lois du bilan de l'application des lois relevant de sa compétence « de rendre obligatoire, dans l'année, l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi adoptées par l'autre assemblée »<sup>2</sup>.

## **B. LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE, DÉSORMAIS PROCÉDURE PRIVILÉGIÉE DE VOTE DE LA LOI**

Votre rapporteure ne peut que constater depuis plusieurs années **un recours accru à la procédure accélérée**, au point de devenir aujourd'hui le mode privilégié du vote de la loi. Ainsi, sur les 41 lois votées lors de la session parlementaire 2017-2018 hors conventions internationales, 34<sup>3</sup> l'ont été selon cette procédure prévue au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution. **Ce sont près de 83 % des lois qui ont été adoptées selon cette procédure** – 81% si on exclut celles dont le recours à la procédure accélérée est de droit. **Cette proportion est en augmentation par rapport à la session précédente** au cours de laquelle 70% des textes hors conventions internationales et procédure accélérée de droit avaient été votés selon cette procédure.

Pour les projets de loi, le Gouvernement n'a renoncé à cette procédure que **pour la seule loi** n° 2018-287 du 20 avril 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

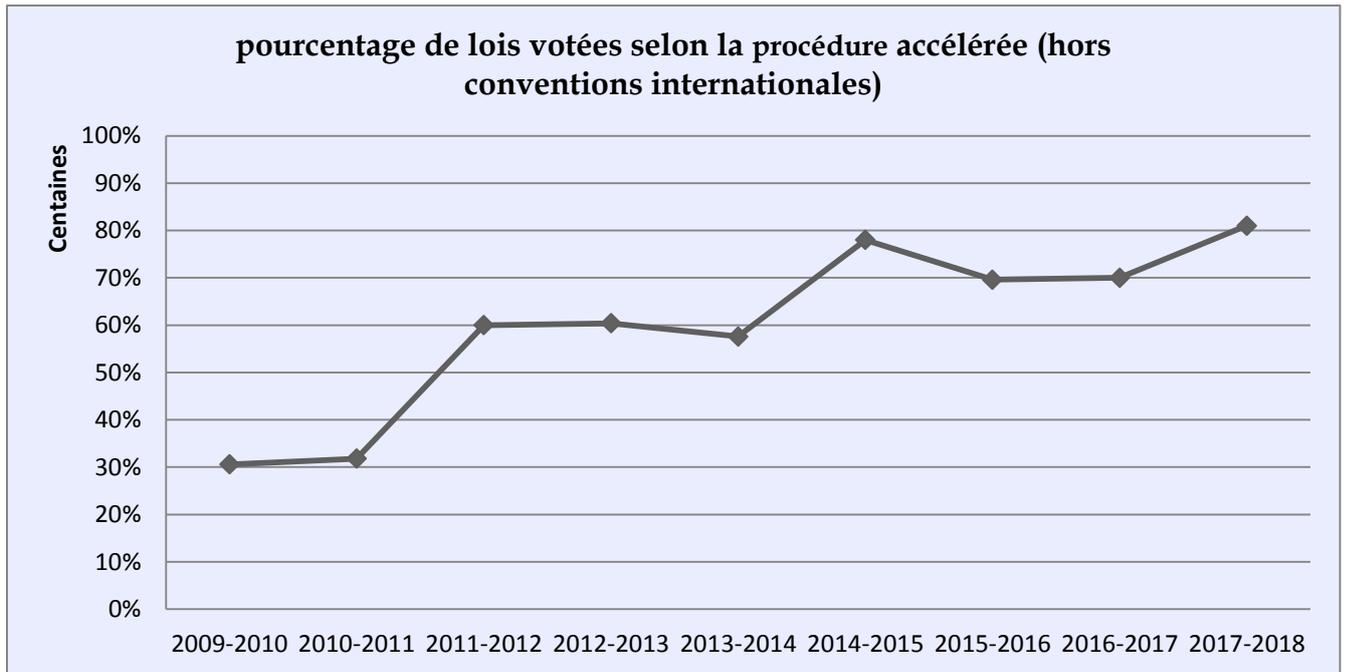
En ce qui concerne les propositions de loi, le recours à la procédure accélérée est moindre, avec un taux de 50%, mais reste néanmoins élevée.

---

<sup>1</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des lois du 10 avril 2019.

<sup>2</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des lois du 10 avril 2019.

<sup>3</sup> Dont 4 lois où le recours à la procédure accélérée est de droit : loi de finances pour 2018, les deux lois de finances rectificatives de 2017 et la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.



Votre rapporteure constate logiquement une **diminution constante du délai moyen de vote des lois**. Celui-ci était de 245 jours lors de la session 2015-2016 ; 196 jours lors de la session 2016-2017. **Pour la session 2017-2018, il est de 177 jours. En trois ans, le délai moyen de vote d'une loi a donc diminué de 2 mois et 8 jours.**

Dans ces conditions, le Sénat est d'autant plus attaché à une prise rapide des décrets d'application de ces lois, et notamment dans la limite temporelle de six mois fixé par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois.

### ***C. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS GLOBALEMENT ÉLEVÉ, MAIS MASQUANT DES DIFFÉRENCES IMPORTANTES SELON LES LOIS***

#### **Rappel méthodologique du suivi de l'application des lois par le Sénat**

Le calcul du taux d'application des lois est obtenu en faisant le ratio entre le nombre de mesures attendues prises et le nombre total de mesures attendues. Ainsi, ne sont pas comptabilisés les textes réglementaires autonomes pris par le Premier ministre, en application de l'article 41 de la Constitution. Ne sont pas non plus pris en compte les articles d'une loi n'appelant pas de texte réglementaire d'application. Ainsi, une loi composée de 10 articles, dont 9 ne nécessitant pas de texte réglementaire d'application, et un article appelant un décret non pris sera considéré comme non mise en application et aura un taux d'application égal à 0% (0 mesure prise sur 1 attendue).

Les lois sont classées en quatre catégories :

- Les **lois d'application directe** pour lesquelles aucune mesure d'application n'est attendue. Elles ne sont donc pas incluses dans le calcul du taux d'application des lois
- Les **lois applicables**, pour lesquelles l'ensemble des textes d'application ont été pris
- Les **lois partiellement mises en application**, pour lesquelles seules certaines des mesures attendues ont été prises.

- Les **lois non mises en application**, pour lesquelles aucune des mesures attendues n'a été prise. Il est toutefois important de rappeler que les dispositions législatives ne nécessitant pas de textes d'application et entrées en vigueur s'appliquent.

Chaque commission permanente est chargée du suivi des textes relevant de sa compétence, à partir d'un examen exhaustif du Journal officiel et des échanges avec les services concernés des administrations. Pour les commissions spéciales, les articles de la loi sont répartis entre les différentes commissions.

Le taux est calculé au 31 mars de l'année n+1. Cette date correspond au délai de six mois après la fin de la session parlementaire (30 septembre de l'année n) sur laquelle porte le bilan. En application de la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le Gouvernement s'est en effet fixé le principe d'une prise des textes d'application dans un délai de six mois après la promulgation de la loi.

Le taux calculé par le Sénat peut diverger de celui calculé par le Gouvernement pour des raisons **politiques** (le Sénat considère qu'un décret pris ne respecte pas la volonté du législateur, et donc que la mesure attendue n'est pas prise) et **technique** (le secrétariat général du Gouvernement ne suit pas les arrêtés). Enfin, le Sénat intègre immédiatement dans son taux les mesures attendues pour **des articles dont l'entrée en vigueur est différée**, à la différence du Gouvernement.

Sur les 41 lois adoptées hors conventions internationales lors de la session 2017-2018, 13 ne nécessitent pas de textes d'application et n'entrent donc pas dans le champ d'étude de ce bilan annuel.

**Sur les 28 lois nécessitant des textes d'application**, 11 ont vu l'ensemble des textes d'application pris, et ceci dans un délai en moyenne rapide : 3 mois et 14 jours.

Votre rapporteure **se félicite qu'aucune des 17 lois partiellement mises en application n'a un taux inférieur à 10 %** et que seules deux d'entre elles ont un taux inférieur à 50 %. En outre, pour 6 lois, seul un ou deux décrets manquent pour une application totale. Le taux global d'application des lois est de **78 %**. Il est de 86 % si les 60 mesures prévues par des articles dont l'entrée en vigueur est différée sont exclus<sup>4</sup>.

Mais il masque des différences importantes. Ainsi, le taux d'application des lois suivies par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable n'est que de 60%.

**État d'application des lois votées\* lors de la session 2017-2018 au 31 mars 2019**

Taux d'application	< 10%	10%<x<50%	50%<x<90%	90%<x<100%	100%
Nombre de lois	0	2	11	4	11

\* lois nécessitant un ou plusieurs textes d'application

Ces taux sont toutefois à prendre avec un certain recul. En effet, **ils témoignent d'un suivi uniquement quantitatif de l'application de la loi**. Une loi avec un taux d'application proche de 100% peut dans les faits voir sa mise en

<sup>4</sup> Notamment 6 mesures prévues par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, 19 mesures prévues par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, 20 mesures prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018 et 6 mesures prévues par la loi de finances pour 2018.

application fortement impactée par les décrets manquants portent sur le cœur même de la loi. Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques le résume par ces mots : « *pour autant, on ne doit pas automatiquement en déduire une bonne applicabilité de ces lois. Car il y a décret et décret. Parfois un seul manque... et c'est tout un pan de la loi qui n'est pas applicable* »<sup>5</sup>. Ce propos est d'ailleurs illustré par l'absence des textes d'application de l'indemnisation du chômage des salariés démissionnaires et des travailleurs, indépendants « *mesure très forte et très symbolique* » de la loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel. Comme le souligne M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, ces mesures « *ne sont toujours pas applicables faute de textes réglementaires, malgré une communication qui a pu induire certaines personnes en erreur* »<sup>6</sup>.

Au contraire, une loi avec **un taux d'application plus faible peut avoir une portée normative effective importante** si les « mesures phares » ne nécessitent pas de décrets d'application ou si ces derniers ont été pris.

De même, une augmentation du taux d'application d'une loi ne signifie pas forcément que les textes d'application ont été pris. **Il peut s'agir également d'une abrogation des articles législatifs appelant ces mesures.** Tel est le cas mis en avant par la commission des affaires économiques de la loi pour l'accès au logement et à un urbanisme rénové, dite « ALUR » : les dix-sept mesures d'application de la garantie universelle des loyers sont devenues sans objet, en raison de l'abrogation de cette garantie par l'article 154 de la loi dite « ELAN », avant même que les textes d'application aient été pris. Si le secrétaire général du Gouvernement a justifié cette abrogation par une volonté politique suite à un changement de gouvernement – la loi ALUR ayant été votée lors de la législature précédente –, **des dispositions votées lors de cette législature et jamais mis en œuvre font déjà l'objet de modifications.** C'est ce que déplore M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales, sur la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, promulguée en septembre 2018 : « *Certains dispositifs qui n'ont pas reçu de mesures d'application font l'objet de modifications dans le cadre du projet de loi Pacte et je ne peux que regretter ce processus de législation permanente* »<sup>7</sup>.

Enfin, ce taux d'application élevé pour les lois de la session 2017-2018 **ne doit pas faire oublier l'absence de textes d'application de lois plus anciennes.** Comme le souligne M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, « *près de trois ans après leur promulgation, d'importantes lois ne sont toujours pas totalement applicables : il manque 12 % des mesures d'application prévues pour la loi du 20 juin 2016 pour l'économie bleue dont le rapporteur était Didier Mandelli, 18 % des mesures prévues pour la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016 dont le rapporteur était notre*

---

<sup>5</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires économiques du 15 mai 2019.*

<sup>6</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du 10 avril 2019.*

<sup>7</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du 10 avril 2019.*

---

collègue Jérôme Bignon et 30 % des mesures prévues pour la loi du 28 décembre 2016 sur la montagne dont notre collègue Cyril Pellevat avait été rapporteur »<sup>8</sup>.

Enfin, le taux d'application des propositions de lois est élevé : 92 %, **témoignant de la même attention portée par les ministères à ces textes**. Ce taux plus élevé que pour les projets de loi s'explique notamment par le fait que ces textes soient souvent moins sujet à une augmentation forte du nombre d'articles au cours de la navette parlementaire et donc de mesures à prendre. Comme l'indique M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, « Dans les douzième et treizième législatures, le Parlement a adopté 34 000 et 31 000 amendements ; dans la quatorzième législature, 58 000. La loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer est ainsi passée de 15 à 116 articles à l'issue de l'examen parlementaire »<sup>9</sup>.

#### **D. DES DÉLAIS MOYENS DE PRISE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES PLUS COURTS NE DEVANT PAS MASQUER DES DÉLAIS PARFOIS EXCESSIFS**

##### **1. Une mobilisation du Gouvernement pour prendre plus rapidement les mesures d'application**

Le délai moyen de prise des textes réglementaires est de **4 mois et 17 jours**. Ce délai **continue à décroître**. Il était de 5 mois et 10 jours pour les lois votées lors de la session 2016-2017, 6 mois et 22 jours pour la session 2015-2016 et 5 mois et 26 jours pour la session 2014-2015. En outre, **84 %** des mesures d'application prises l'ont été cette année dans un **délai inférieur à 6 mois**. Cette proportion est en nette augmentation. Lors du bilan d'application des lois de l'année dernière, seuls 70% des décrets pris l'avaient été dans un délai inférieur à 6 mois.

**Votre rapporteure salue la mobilisation du Gouvernement** et des administrations pour une prise en temps et en heure des textes d'application, alors même que les étapes peuvent être nombreuses. Cet avis est partagé par plusieurs de ses collègues présidents de commissions. Ainsi, Mme Catherine Morin-Dessailly souligne que « d'une manière générale, ce bilan confirme que l'application des lois est, depuis plusieurs années, plus rapide qu'autrefois. La transmission, dès la promulgation de la loi, d'un calendrier de parution des textes d'application traduit la volonté des gouvernements successifs de mettre véritablement en oeuvre rapidement les dispositions votées par le législateur, et l'on ne peut que s'en réjouir »<sup>10</sup>. De même ; M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales indique : « Nous constatons globalement un effort pour publier les textes d'application dans des délais relativement raisonnables »<sup>11</sup>. Comme l'a en effet rappelé le secrétaire général du Gouvernement : « nous essayons de prévoir les étapes indispensables que chaque texte appelle : consultations de commissions spécialisées, d'autorités administratives indépendantes, du Conseil d'État ou passage en conseil des

---

<sup>8</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du mercredi 15 mai 2019.

<sup>9</sup> Compte-rendu de l'audition du secrétaire général du Gouvernement du 16 mai 2019.

<sup>10</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission de la culture du 30 avril 2019.

<sup>11</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du 10 avril 2019.

*ministres* », voire « notification à la Commission européenne », comme cela a été le cas par exemple pour la loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

## **2. Des délais parfois excessifs**

Toutefois, comme ses collègues votre rapporteure regrette le **délai excessif de prise de certains décrets**. Ainsi, M. Patrick Chaize, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a rappelé que deux dispositions importantes de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 concernant la lutte contre la pollution lumineuse et la protection des habitats naturels ont été prises en décembre 2018, certainement grâce à une injonction du Conseil d'État. « *Au total, plus de huit ans se sont écoulés entre la promulgation de la loi et la publication des mesures d'application* <sup>12</sup>». Ces cas sont heureusement rares, mais ne doivent pas être oubliés. **Ainsi, 11 mesures d'application de lois votées lors de la session 2017-2018 ont été prises avec un délai supérieur à 1 an.**

**D'autres mesures sont encore en attente.** Plusieurs exemples émaillent les analyses des commissions. Comme l'indique M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense, « *comme les années précédentes, la Commission regrette qu'un décret d'application de la loi de juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié. Ce décret 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 d'un agent civil de l'État en service à l'étranger. Cela retarde la bonne mise en oeuvre de ce dispositif* »<sup>13</sup>.

M. Philippe Bas, président de la commission des lois relève également ce problème : « *Pas moins de 53 mesures d'application publiées en 2017-2018 portent sur des dispositions législatives qui ont plus d'un an, dont 12 portent application de mesures législatives qui ont de plus de deux ans.* » et de conclure : « *Quand on sait que le Parlement se donne les moyens d'adopter certains textes jugés prioritaires en moins de quatre mois, on peut s'étonner qu'il faille six fois plus de temps au Gouvernement pour que paraisse un décret d'application* »<sup>14</sup>.

Votre rapporteure espère que ces mesures seront rapidement prises.

## **E. UNE AMÉLIORATION DU NOMBRE DE RAPPORTS DÉPOSÉS, MAIS LES ATTENTES SONT ENCORE NOMBREUSES**

Le suivi de la remise des rapports du Gouvernement au Parlement prévus par plusieurs articles législatifs est désormais **un point noir récurrent mis en exergue par le bilan d'application des lois du Sénat.**

---

<sup>12</sup> *Compte-rendu de l'audition du secrétaire général du Gouvernement du 16 mai 2019.*

<sup>13</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du 10 avril 2019.*

<sup>14</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission des lois du 10 avril 2019.*

112 ont été demandés dans les lois votées lors de la session 2017-2018. Bien évidemment, un certain nombre n'ont pas encore été remis, car la date limite pour le faire n'est pas encore passée, ou parce que l'expérimentation sur laquelle ils portent est en cours, voire n'a pas encore commencé.

## 1. Un taux de remise qui demeure trop faible

Le **taux de remise des rapports dont le terme est passé est faible**. Ainsi, sur les 50 rapports demandés dans une loi votée lors de la session 2017-2018 et dont la date d'échéance est dépassée, 27 ont été remis, soit à **peine 54 %**. Au 31 mars 2019, aucun des quatre rapports demandés par le législateur avant fin 2018 dans le cadre de 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 n'a été remis<sup>15</sup>. Votre rapporteure regrette d'autant plus ces non transmissions **qu'elles concernent parfois des rapports que le gouvernement a lui-même demandé**. C'est le constat dressé par M. Vincent Éblé, président de la commission des finances : « *bon nombre de rapports n'ont pas été remis alors même que la disposition avait été insérée par le Gouvernement lui-même. C'est ainsi le cas de 6 des 10 dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Seuls 2 de ces 6 rapports attendus ont été remis* »<sup>16</sup>.

## 2. Des rapports remis en retard

Mais, surtout, les rapports sont souvent remis avec du retard, allant de quelques jours à plusieurs mois, **voire années** pour certains d'entre eux. Ainsi, 23 de ces 27 rapports ont été remis en retard, soit plus de **85 % d'entre eux**. Or, ces rapports **participent à la bonne information des parlementaires et sont utiles au travail législatif**. Le président de la commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense, M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères l'a d'ailleurs rappelé au sujet de la non-transmission du rapport sur « la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement », qui aurait dû être remis en 2018, alors même qu'une prochaine loi d'orientation sur le développement doit bientôt être examinée. Lors de son audition, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement s'est engagé à transmettre rapidement une version provisoire de celui-ci. Cela a été fait le 22 mai 2019 soit 6 jours après cette audition. Pour votre rapporteure, cette transmission « officieuse » d'un rapport « en cours de finalisation » souligne tout **l'intérêt de la revue annuelle des mesures attendues** et témoigne de la **qualité du dialogue** entre le Sénat et le secrétariat général du Gouvernement.

Plus incompréhensible et dénoncé depuis plusieurs années maintenant, **certains rapports sont prêts, mais ne sont pas transmis immédiatement au**

---

<sup>15</sup> Lundi 27 mai, le Gouvernement a remis au Parlement le rapport sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par la fin progressive des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ainsi que sur la reconversion des territoires concernés, prévu à l'article 7 de cette loi.

<sup>16</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des finances du 29 avril 2019.

**Parlement.** Tel est le cas du rapport prévu par la loi pour la reconquête de la biodiversité sur l'impact sur le littoral des activités d'exploitation des ressources minérales. Il n'a été transmis au Parlement qu'en avril 2019, alors même qu'il a été produit en décembre 2017. M. Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable s'étonne ainsi que « sa transmission [ait] donc nécessité près d'un an et demi »<sup>17</sup>.

Le problème de la remise des rapports **en dehors de la procédure de transmission officielle** est également évoqué par plusieurs commissions. Comme le souligne la commission des finances, « des rapports sont parfois adressés directement à certains services du Sénat. Aucune publicité n'est donc faite par Journal officiel, lequel constitue pourtant une source d'information précieuse pour les sénateurs eux-mêmes et qui se servent de cette information pour obtenir ensuite le rapport »<sup>18</sup>.

### 3. Un contenu ne respectant pas toujours la volonté du législateur

En outre, il arrive que les rapports transmis **ne correspondent pas ou que partiellement à ce que le législateur avait demandé et attendait**. Tel est le cas du rapport d'évaluation des zones géographiques du dispositif Pinel pour mieux apprécier la pertinence des critères de classement des communes. Comme l'explique M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, celui-ci, remis avec six mois de retard, « est de portée limitée, puisqu'il ne se base pas sur les données fiscales de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ni même sur celles de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les données de la DGFIP ont été transmises au ministre du logement après la publication du rapport et l'utilisation de celles de la CNAF nécessiterait la prise d'un décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ! »<sup>19</sup>. De même, M. Christian Cambon, président de la commission des affaires étrangères, des forces armées et de la défense regrette que le « bilan social » et le rapport d'exécution de 2017 de la loi de programmation militaire ne correspondent pas à ce qui avait été demandé dans la loi.

#### Un exemple symptomatique : les deux versions officielles du rapport sur les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale

« Par ailleurs, ce dernier rapport [celui sur les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale] a donné lieu à une audition en commission des finances [le 20 mars 2019], qui a ainsi entendu ses auteurs, MM. Christian Charpy et Julien Dubertret. À cette occasion la commission des finances s'est aperçue de l'existence de deux versions officielles de ce rapport, seule la version la plus courte, ayant bien fait l'objet d'une remise conforme à la procédure et mentionnée au Journal officiel. »

Extrait de l'analyse de la commission des finances, en deuxième partie de ce rapport

<sup>17</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 15 mai 2019.

<sup>18</sup> Extrait de l'analyse de la commission des finances sur les lois relevant de sa compétence, en deuxième partie de ce rapport.

<sup>19</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des finances du 29 avril 2019.

Face à ce constat et depuis quelques années, le **Sénat est beaucoup plus strict sur les demandes de rapports**. C'est ce qui ressort des propos de Mme Catherine Morin-Desailly, présidente de la commission de la culture et partagés par plusieurs de ses collègues présidents de commissions: « *cette situation nous conforte dans notre volonté d'exclure autant que possible l'insertion de ce type de demande non normative dans la loi. Je constate, à cet égard, que depuis le début de la XVe législature notre commission ne dénombre que trois demandes de rapports* »<sup>20</sup>.

#### **4. Un taux de remise des rapports de « l'article 67 » désespérément faible**

Comme les années précédentes, **le taux de remise des rapports de l'article 67 de la loi n°2004-1343 de simplification du droit reste trop faible**. Seuls 10 rapports sur les 28 lois votées lors de la session 2017-2018 et nécessitant des mesures d'application ont été déposés. En outre, certains sont remis avec un **retard très élevé**. Tel est le cas du rapport relatif à la mise en application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles remis 48 mois après sa promulgation, au lieu des six mois prévus par la loi.

Tout comme ses prédécesseurs, votre rapporteure **regrette cette non remise d'un rapport qui ne lui semble pas comporter de difficultés particulières** : il s'agit en effet seulement d'un document mentionnant « *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* ». Plus encore, il permet au Gouvernement d'expliquer les raisons de la non-prise dans le délai de six mois d'une mesure attendue : concertation en cours, difficulté juridique, ....

#### **F. LES ORDONNANCES**

Votre rapporteure a souhaité poursuivre le travail commencé l'année dernière sur les ordonnances, souvent invoquées au nom d'une célérité supposée.

De manière générale, votre rapporteure, comme plusieurs de ses collègues, estime que les **ordonnances doivent être réservées à des sujets techniques**. Lors de l'audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, elle a ainsi regretté le recours à l'ordonnance pour la réalisation de la partie législative du code de la copropriété, alors même qu'il s'agit d'un sujet politique et pas d'une simple codification technique.

---

<sup>20</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission de la culture du 30 avril 2019.*

## **1. 455 jours en moyenne pour prendre une ordonnance une fois la loi d'habilitation votée**

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018, 27 ordonnances ont été prises. Ce nombre est en forte diminution par rapport à la session précédente (81 ordonnances publiées).

Le délai moyen pour prendre l'ordonnance, une fois la loi donnant l'habilitation promulguée est **de 455 jours**. Votre rapporteure relève que seules **trois ordonnances ont été prises dans un délai inférieur à 177 jours (respectivement 96, 107 et 164 jours), délai moyen du vote de la loi**. A l'inverse, 19 ont été prises dans un délai supérieur à 354 jours, soit le double du délai moyen de vote d'une loi et 3 ont un délai supérieur à 700 jours.

Le délai constaté entre la date de demande de l'habilitation – date de dépôt du projet de loi devant la première chambre lorsque la demande est dans le texte initial ou date d'adoption de l'amendement portant la demande d'habilitation – et la prise de l'ordonnance est en moyenne de 725 jours. Il est supérieur à celui constaté lors de la session précédente. 6 ordonnances ont un délai supérieur à 1 000 jours. Si la technicité de la matière peut expliquer ces délais, votre rapporteure regrette que **les consultations en vue de la rédaction des dispositifs ne commencent souvent qu'une fois l'habilitation obtenue et non avant**.

En outre, des textes d'application pour les dispositions prévues par les ordonnances sont parfois nécessaires. Ainsi, aucun des décrets d'application prévus par l'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 afin de modifier les modalités, les critères, et la procédure de fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national n'a pour l'instant été pris. Interrogé par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable<sup>21</sup>, la direction générale de l'infrastructure, des transports et de la mer a fixé comme objectifs de publication de ceux-ci entre août 2019 et le premier semestre 2020.

## **2. Des habilitations non utilisées**

Comme les années précédentes **un certain nombre d'habilitations sont devenues caduques**, le Gouvernement ayant *in fine* renoncé à prendre une ordonnance. **Les difficultés voire l'inutilité de l'ordonnance avaient parfois été pointés dès les débats parlementaires par le Sénat**.

C'est notamment le cas de l'ordonnance visant à prendre des mesures pour renforcer la sécurité juridique des entreprises soumises à des impôts commerciaux, à la suite de l'expérimentation de la « relation de confiance ». Comme cela est indiqué dans le bilan de l'application de la loi pour un État au service d'une société de confiance, inséré dans la deuxième partie de ce rapport, « selon le rapport de Pascale Gruny et Jean-Claude Luche, le texte initialement proposé

---

<sup>21</sup> Cf analyse de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable en deuxième partie de ce rapport.

laissait en effet craindre aux rapporteurs que cette nouvelle relation de confiance ne « se limite à un simple rescrit supplémentaire, qui ne présenterait pas de grand intérêt pour les entreprises ». Or cette analyse a été confirmée par le ministre de l'action et des comptes publics : « La plupart des sept mesures de cette nouvelle relation de confiance sont ainsi d'application immédiate. Nous avons initialement, dans [la loi pour un État au service d'une société de confiance], prévu une habilitation à légiférer par ordonnance. Après des mois de consultation, notre constat est clair : aucune des réponses aux besoins que [les entreprises ont] exprimés ne nécessite de changement majeur de nos lois, sinon quelques adaptations mineures. ».

Pour Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, « le fait que le Gouvernement ne fasse pas usage des habilitations qu'il a pourtant expressément demandées conforte notre commission dans le contrôle très vigilant qu'elle exerce sur l'opportunité du recours aux ordonnances : elle continuera, chaque fois qu'il est possible, à leur préférer une législation directe et, à défaut, à encadrer strictement les délais comme le champ de l'habilitation »<sup>22</sup>. De manière similaire, M. Philippe Bas, président de la commission des lois souligne : « moins acceptable encore est l'habilitation sollicitée dans le vide », et qu'il « peut sembler pour le moins paradoxal d'encombrer l'ordre du jour législatif des assemblées de textes d'habilitation à légiférer par voie d'ordonnance, de le justifier par la technicité des dispositions ou la nécessité de faire vite, et d'en rester là »<sup>23</sup>.

Sur la même période, **34 habilitations ont été accordées**. Par comparaison, 42 habilitations avaient été demandées lors de la session 2016-2017, avec un délai moyen d'habilitation dans les lois de la session 2017-2018 de **11 mois et 9 jours**<sup>24</sup>. Il est identique à celui constaté lors de la session précédente. Concernant le délai de ratification des ordonnances, votre rapporteure constate qu'il a été unifié à 3 mois, à deux exceptions près.

Votre rapporteure relève avec intérêt **l'association** de ses collègues Gérard Cornu, rapporteur sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire et Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable à la rédaction de l'ordonnance transposant le droit européen pour adapter le système ferroviaire français à l'ouverture à la concurrence. Ces derniers, comme ils l'avaient demandé lors de l'examen du texte, ont été destinataires du projet d'ordonnance, et ont donc pu faire remonter plusieurs remarques. Comme l'indique M. Hervé Maurey, « après étude de celle-ci, nous avons décidé d'écrire à la ministre des transports Élisabeth Borne pour demander des modifications sur des points qui ne nous ont pas paru conformes à la volonté du législateur. En particulier, sur la question du transfert des ateliers de maintenance, l'ordonnance prévoyait de « faire obstacle, pour les conventions en cours, à l'intégration des ateliers de maintenance multi-affectés de SNCF Mobilités dans le patrimoine des autorités organisatrices ». Or, dans la mesure où il n'existe pas (ou très peu) d'ateliers exclusivement affectés à des services conventionnés, ce dispositif ne nous a pas paru conforme à la volonté du législateur. Nous avons donc obtenu une clarification du texte

<sup>22</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires économiques du 15 mai 2019.

<sup>23</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des lois du 10 avril 2019.

<sup>24</sup> Les délais d'habilitation, en fonction des sujets, varient de 6 mois à 24 mois.

sur ce point »<sup>25</sup>. Toutefois, pour votre rapporteure, **la consultation de quelques parlementaires ne peut se substituer à un examen du sujet par l'ensemble du Sénat**, notamment pour dans des domaines sensibles ou politiques.

Enfin plusieurs commissions, dans leur bilan d'application des lois ou par la voix de leurs présidents et représentants lors de l'audition du secrétaire général du Gouvernement sont revenus sur **les ratifications d'ordonnances par amendement**. En effet, si souvent un projet de loi ratifiant une ordonnance est bien déposé, au final, la ratification se fait par amendement, à l'occasion d'un autre véhicule législatif.

Or, **l'examen par le législateur de ces ordonnances à l'occasion de la ratification est la contrepartie de l'habilitation** donnée au Gouvernement d'intervenir dans le domaine législatif. M. Marc Guillaume a justifié ce choix par l'encombrement de l'ordre du jour législatif. Votre rapporteure, comme plusieurs de ses collègues, **ne peut se satisfaire de cette réponse**, d'autant plus que le Gouvernement dispose en application de l'article 48 de la Constitution de la moitié – au moins – de l'ordre du jour parlementaire.

Le suivi de la ratification des ordonnances est difficile, d'autant plus que le site Légifrance n'est pas à jour sur ce sujet. C'est ce que souligne le bilan d'application des lois de la commission des finances, en deuxième partie de ce rapport : *« il est regrettable que le dossier législatif des ordonnances n'indique pas les détails de sa ratification. En effet, pour bon nombre d'ordonnances ratifiées par un article de la loi PACTE, la page de Légifrance fait toujours référence à un projet de loi de ratification qui n'a pas encore été examiné et qui ne le sera pas puisque la ratification est déjà intervenue »*.

## II. AU-DELÀ D'UN DÉCOMPTÉ QUANTITATIF DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES, UN CONTRÔLE QUALITATIF DE L'APPLICATION DES LOIS

### A. LE BILAN ANNUEL DE L'APPLICATION DES LOIS : UN OUTIL PARMIS D'AUTRES DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DES LOIS

#### 1. Les limites d'un contrôle quantitatif centré sur les seuls décrets

Le contrôle de l'application des lois ne peut se limiter à **un exercice comptable de la prise des seuls décrets** d'application.

A la différence du Sénat, **les statistiques du Gouvernement ne prennent pas en compte les arrêtés nécessaires** et demandés par les articles législatifs. Interrogé sur ce point par Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. Marc Guillaume a justifié cette différence par le fait que si le pouvoir réglementaire appartient au Premier ministre, *« les arrêtés ministériels*

---

<sup>25</sup> *Compte-rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 15 mai 2019*

dépendent des différents ministères »<sup>26</sup>. Pour cette raison, le secrétariat général du Gouvernement, dépendant des services du Premier ministre ne procède pas à ce suivi. Votre rapporteure, comme plusieurs de ses prédécesseurs, regrette que le taux d'application des lois du Gouvernement n'inclue pas ces types de texte, alors même qu'ils sont parfois nécessaires et attendus. Pour les lois de la session 2017-2018, **plus de quatre-vingt-dix d'arrêtés** d'application sont prévus et nécessaires à une pleine effectivité de la loi.

En outre, il est important de s'intéresser au contenu de ces textes réglementaires qui parfois **ne respectent pas la volonté du législateur**. Ces cas sont heureusement rares, mais peuvent exister. Tel est notamment le cas du II de l'article 33 de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 relevé par la commission des lois. Cette dernière, à la différence du gouvernement ne considère pas que le décret n°2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au conseil national du numérique réponde aux exigences attendues. Celui-ci, antérieur à la loi, ne prévoit pas la présence de parlementaires dans la composition du conseil national du numérique. Certes, une telle absence dans le décret n'a pas empêché la nomination de parlementaires au sein de cet organisme mais la commission des lois considère qu'elle pourrait représenter une difficulté pour leur fonctionnement, notamment en ce qui concerne les règles de vote et de quorum. Le décret traite donc des missions, mais ne traite qu'incomplètement de la composition, de l'organisation et du fonctionnement du conseil national du numérique.

De manière similaire, lors du débat en commission de l'aménagement du territoire et du développement durable suite à la communication sur le bilan de l'application des lois, M. Jérôme Bignon a illustré la déformation de la volonté du législateur par le pouvoir réglementaire, dans le cas de la définition des zones humides prévues par la loi sur l'eau de 1992 : « *Le Parlement avait souhaité que deux éléments soient réunis pour qu'une zone soit déclarée humide : l'analyse du sol et la présence d'une végétation spécifique. Dans l'application de cette loi, l'administration a finalement et progressivement, par différents textes d'application, considéré qu'une seule de ces conditions requises était suffisante. Il aura fallu attendre une décision du Conseil d'État rendue en février 2017, soit quinze ans plus tard, donnant raison à un plaignant, pour constater une profonde déformation de la loi. L'administration a une capacité fantastique, y compris quand la loi est claire, à l'interpréter à sa façon* »<sup>27</sup>.

**Votre rapporteure salue à cet égard la vigilance dont fait preuve chaque commission dans le suivi de l'application des lois.**

Par ailleurs, il peut arriver que les textes réglementaires soient pris, mais que dans les faits, **le dispositif ne soit pas applicable, faute de prise de l'ensemble des mesures d'application**. Ainsi, M. Alain Milon, président de la commission des affaires sociales évoque le cas de la nouvelle convention d'assurance chômage : « *Le Gouvernement avait également présenté un amendement au Sénat en vue de l'ouverture de négociations anticipées pour une nouvelle convention d'assurance chômage sur le fondement d'une lettre de cadrage adressée aux partenaires*

---

<sup>26</sup> Compte rendu de l'audition du secrétaire général du Gouvernement du 16 mai 2019.

<sup>27</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du 15 mai 2019.

sociaux. La présentation de cet amendement avait fortement pesé sur les débats. Si cet article 56 du texte a bien été mis en oeuvre, la négociation sur l'assurance chômage a quant à elle échoué »<sup>28</sup>. De manière similaire, si les décrets d'application de la loi relative à l'exploitation commerciale de l'image des sportifs viennent d'être pris après la réunion d'un groupe de travail et une concertation avec les acteurs concernés, « ces dispositions ne seront toutefois totalement opérationnelles que lorsque les conditions de versement de la redevance auront été définies dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif au sein de chaque discipline sportive »<sup>29</sup>.

## 2. Les questions au gouvernement, outils de suivi de l'application des lois

Les questions au gouvernement sont un moyen traditionnel à disposition des parlementaires pour interpellier le gouvernement et contrôler son action. Lors de la session 2017-2018, **84 questions écrites et 5 questions orales** portaient sur l'application d'une loi. Votre rapporteure regrette le taux de réponse faible et souvent en dehors du délai des deux mois prévus par le règlement du Sénat. Ainsi, 20 % des questions n'ont pas reçu à ce jour de réponse, et moins de 20 % des réponses obtenues l'ont été dans un délai respectant le règlement du Sénat.

### Délai de réponses aux questions écrites portant sur l'application des lois, lors de la session 2017-2018

délai	Moins de deux mois	Entre 2 et 4 mois	Entre 4 et 6 mois	Plus de 6 mois	Pas de réponse
Nombre	13	22	16	18	15
Pourcentage	18,8 %	31,9 %	23,2 %	26,1 %	

Ces questions permettent non seulement de demander des explications sur le retard dans la prise de certains textes d'application, mais aussi de faire un **suivi qualitatif** de l'application de la loi. Tel est notamment le cas de la question orale de Mme Annick Billon, portant sur la mise en place des commissions départementales de lutte contre la prostitution, le proxénétisme et la traite des êtres humains, prévues par la loi n° 2016-444 du 13 avril 2016 sur la lutte contre le système prostitutionnel et l'accompagnement des personnes prostituées. Elle avait en effet recensé en mai 2018 leur mise en place dans seulement une douzaine de départements et notait que « les freins sont encore nombreux et l'état d'avancement de la mise en oeuvre de la loi n'est pas le même partout. En effet, [la mise en place] de ces commissions subit des reports et des retards. Nombre d'entre elles attendent encore le feu vert des préfets, dont le rôle est déterminant »<sup>30</sup>.

Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'Intérieur a indiqué dans sa réponse du 24 octobre 2018 que « toutes les dispositions seront prises à l'égard des

<sup>28</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission des affaires sociales du 10 avril 2019.

<sup>29</sup> Compte-rendu de la réunion de la commission de la culture du 30 avril 2019.

<sup>30</sup> Question orale n°0385S de Mme Annick Billon, du 14 juin 2018, posée en séance le 24 octobre 2018.

---

*préfets pour relancer ce dispositif et permettre son déploiement dans des délais les plus rapides possible ».*

### **3. Le travail permanent d'information et de contrôle des commissions parlementaires**

Si le bilan de l'application des lois constitue **depuis de nombreuses années un rendez-vous annuel permettant de vérifier, article après article**, si les mesures d'application ont bien été prises, le travail quotidien du Sénat, à travers ses groupes de travail, ses rapports d'information, ses rapports législatifs est l'occasion pour les sénateurs de vérifier l'effectivité de la loi votée, ainsi que son efficacité et de procéder si besoin à des modifications législatives.

Ainsi, la contribution de la commission des lois, située en deuxième partie de ce rapport recense un certain nombre de propositions issues de ses travaux de contrôle qui connaissent une traduction législative – même si toutes au final ne seront sans doute pas adoptées.

De même, Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques a expliqué que sa commission a mis en place un groupe de suivi sur la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, présidé par son collègue Daniel Gremillet. Ce groupe de travail a pour objet « *de suivre à long terme, et non dans un calendrier contraint, les effets de cette loi.* ». Elle a précisé que « *l'idée n'est pas de produire un rapport au bout de quelques mois et de ne plus suivre les effets de la loi, mais bien de mesurer les effets directs et indirects de cette loi sur l'ensemble des acteurs du monde agricole pendant plusieurs années, de les comparer avec les objectifs initiaux du législateur, et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires à la loi* »<sup>31</sup>.

Votre rapporteure note toutefois la **suppression de certains comités de suivi des lois**, notamment dans le domaine de compétence de la commission de la culture, soit « *en raison de leur caractère désormais obsolète (mise en application complète de la loi)* » soit « *en raison de leur absence d'activité* », voire parce qu'ils n'ont jamais été mis en place (comité du prix du livre numérique).

A cet égard, votre rapporteure rappelle que la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination a précisé les modalités de participation des parlementaires à ces instances et en a limité le nombre. Dès lors, et à partir du moment où ces comités sont prévus par la loi, elle regrette que ces outils de suivi ne soient pas utilisés, alors même qu'ils peuvent représenter un instrument d'information. Ainsi, en février 2017, le Sénat a reçu le deuxième 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. Celui-ci montre que si « *les réformes sont enclenchées, vient [désormais] le temps plus long de l'appropriation, seule susceptible d'engager un changement profond des pratiques.* ». Il indique notamment les

---

<sup>31</sup> *Compte rendu de la commission des affaires économiques du 15 mai 2019.*

difficultés rencontrés pour l'objectif de scolarisation des enfants dès l'âge de trois ans et émet trois suggestions afin de le faciliter. Ce travail de suivi est intéressant au moment où le législateur se prononce sur une obligation de scolarité dès trois ans dans le cadre des débats sur le projet de loi pour une école de la confiance.

## ***B. LES INITIATIVES POUR VEILLER À UNE BONNE APPLICATION DES LOIS ET AMÉLIORER LA LISIBILITÉ DU DROIT***

Depuis plusieurs années, votre rapporteure constate **une volonté de rendre le droit plus lisible et de renforcer le suivi de l'application des lois. Trois initiatives intervenues en 2018 et 2019** témoignent de cette volonté, auxquelles s'ajoutent les propositions du groupe du travail du Sénat relatives à l'application des lois dans le cadre de la révision constitutionnelle présentées dans le bilan de l'application des lois de l'an dernier<sup>32</sup>.

### **1. La proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes**

Issue du bureau d'abrogation des lois anciennes inutiles – **la mission B.A.L.A.I** – instauré en janvier 2018 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, ce texte déposé par M. Vincent Delahaye, votre rapporteure et plusieurs de leurs collègues, propose **l'abrogation de mesures obsolètes**<sup>33</sup> contenues dans des lois adoptées en 1800 et 1940. C'est notamment le cas de la loi du 10 juillet 1894 relative à l'assainissement de Paris et de la Seine, dont le seul article encore en vigueur concerne un mode d'assainissement aujourd'hui disparu, ou encore la loi du 3 août 1844 relative au droit de propriété des veuves et des enfants des auteurs d'ouvrages dramatiques, les droits d'auteur des artistes étant désormais définis par l'article L. 123-1 du code de la propriété intellectuelle.

**Votre rapporteure salue le travail de concertation menée avec l'ensemble des ministères, ainsi que le conseil d'État, saisi par le président du Sénat en application de l'article 39 de la Constitution.** Il a notamment permis de s'assurer de la pertinence des abrogations suggérées et d'éviter toute abrogation de dispositifs produisant encore des effets juridiques. Ainsi, la proposition de l'abrogation de la loi du 29 juillet 1889 ayant pour objet la déclaration d'utilité publique et la concession définitive de divers chemins de fer à la compagnie des chemins de fer du sud de la France, prévue dans le texte initial de la proposition de loi a été retirée. Comme l'explique le rapport de la commission des lois, « *votre commission a conservé la loi du 29 juillet 1889, qui sécurise l'exploitation de la ligne*

---

<sup>32</sup> Rapport n°510 (2017-2018) de Mme Valérie Létard sur le bilan annuel de l'application des lois au 31 mars 2018.

<sup>33</sup> « Au total, le texte de la commission [des lois] abroge intégralement ou partiellement 49 lois adoptées entre 1819 et 1940. Ce chiffre correspond à environ une année d'activité législative » : extrait de l'intervention de Mme Nathalie Delattre rapporteure de la commission des lois lors de la séance du 13 mars 2019.

---

*ferroviaire Nice-Digne-les-Bains. Cette ligne est en effet concédée à la région Provence-Alpes-Côte d'Azur (PACA), par dérogation au monopole de SNCF Réseau sur les lignes ferroviaires nationales. Elle devrait être définitivement transférée à la région PACA dans les prochaines années. Dans l'attente, il convient de maintenir la loi du 29 juillet 1889 précitée, comme l'a confirmé le ministère des transports à votre rapporteure »<sup>34</sup>.*

Ce texte a été adopté par le Sénat le 13 mars 2019 avec un large consensus dans les rangs du Sénat et l'avis favorable du Gouvernement. Votre rapporteure espère désormais que l'Assemblée nationale inscrira prochainement ce texte à son ordre du jour.

La mission « B.A.L.A.I. » envisage d'autres propositions de loi similaires, portant sur les lois postérieures à 1940.

## **2. La proposition de révision du règlement du Sénat**

Le 19 mars dernier, MM. Franck Montaugé, Jean-Pierre Sueur, Mme Marie-Françoise Perol-Dumont, MM. Marc Daunis, Patrick Kanner et plusieurs de leurs collègues ont déposé une proposition de résolution **visant à modifier le règlement du Sénat afin de renforcer les capacités de contrôle de l'application et d'évaluation des lois**<sup>35</sup>.

Il prévoit notamment que le rapporteur d'un texte est chargé de suivre l'application de la loi après sa promulgation et jusqu'au renouvellement du Sénat. Les commissions permanentes peuvent en outre désigner un autre rapporteur à cette fin. En ce qui concerne les commissions spéciales, les commissions permanentes peuvent désigner un rapporteur dans le même but. Enfin, la proposition de résolution inscrit dans le règlement du Sénat l'élaboration du bilan annuel de l'application des lois.

Ce texte a été adopté le 7 mai 2019. Il est en cours d'examen par le Conseil constitutionnel.

## **3. La revue par le gouvernement de l'ensemble des circulaires**

Évoqué lors de son audition le 23 mai 2018 dans le cadre du précédent bilan de l'application des lois, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement est revenu à la demande de votre rapporteure sur le travail de recensement des circulaires mené par ses services. En effet, il avait indiqué l'année dernière que le Premier ministre avait demandé aux ministères de revoir l'ensemble de leurs circulaires, et qu'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).

Selon M. Marc Guillaume, « *les services des ministères ont repris la totalité des circulaires en application, soit près de 30 000, et les deux tiers ont été abrogés* ».

---

<sup>34</sup> Rapport n°365 (2018-2019) de Mme Nathalie Delattre fait au nom de la commission des lois sur la proposition de loi tendant à améliorer la lisibilité du droit par l'abrogation de lois obsolètes.

<sup>35</sup> Proposition de résolution n°387 (2018-2019) visant à modifier le règlement du Sénat afin de renforcer les capacités de contrôle de l'application et d'évaluation des lois.

---

Désormais, aujourd'hui, « seules 10 500 restent en vigueur ». Toutefois un « effort concomitant doit être engagé désormais sur le flux ». **Votre rapporteure salue le travail réalisé.**

Sur un sujet connexe, votre rapporteure rappelle la circulaire du 26 juillet 2017 relative à la maîtrise du flux des textes réglementaires et de leur impact. Celle-ci prévoit que pour chaque ministère, l'adoption d'une nouvelle norme réglementaire autonome – soit hors texte d'application de la loi<sup>36</sup> – est conditionnée à l'abrogation ou, à titre subsidiaire, à la simplification de deux normes existantes. **C'est la règle dite des « deux pour une ».** Selon le rapport de la commission des lois sur la proposition de loi dite « B.A.L.A.I. », au 9 mars 2019, « seuls 32 projets de décret ont été concernés depuis juillet 2017, dont : - 10 ont été partiellement ou intégralement abrogés et 2 sont en cours d'examen ; - 20 ont été compensés par l'abrogation ou la simplification de normes existantes ». Lors de son audition, M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement est revenu sur la volonté du Gouvernement de réduire le nombre d'actes réglementaires autonomes sur le quinquennat : « Dans une année de droit commun, une centaine de mesures réglementaires autonomes sont prises. L'année dernière, une vingtaine ont été prises, qui ont donné lieu à la suppression de 45 contraintes administratives existantes. Vous le voyez, nous sommes dans un processus de décélération assez spectaculaire. Sur un quinquennat, cent mesures prises par an auraient donné 500 mesures nouvelles. Au rythme en œuvre depuis un an et demi, on serait amené à prendre cent mesures au lieu de 500. En outre, 250 mesures contraignantes seraient supprimées ».

### III. DROIT DE SUITE DU BILAN D'APPLICATION DES LOIS DE L'ANNÉE DERNIÈRE

Le débat en séance sur le bilan de l'application des lois au 31 mars 2018 s'est déroulé selon **un schéma inédit et plus interactif** que les années précédentes. En effet, la parole était donnée à M. Christophe Castaner, alors ministre en charge des relations avec le Parlement après chaque intervention des présidents de commission et représentants des groupes politiques pour deux minutes.

Dans le format antérieur, le ministre en charge des relations avec le parlement **répondait de manière groupée** après l'intervention de chacune des commissions et des représentants des groupes politiques. Dans ces conditions, **ses propos restaient parfois trop généraux, et n'apportaient pas de réponses précises aux questions techniques** portant sur telle ou telle mesure non prise soulevées par les sénateurs. Au contraire, lors du débat du 5 juin 2018, le ministre en charge des relations avec le gouvernement s'est engagé sur un certain nombre de points. M. Gérard Larcher, président du Sénat avait alors déclaré « bien

---

<sup>36</sup> Cette circulaire ne s'applique pas aux décrets « qui sont par nature sans impact sur la charge administrative des acteurs de la société civile » ni aux décrets pris « pour la première application de la loi ou d'une ordonnance ».

*évidemment, et conformément à notre mission de contrôle, nous vérifierons l'an prochain que les engagements pris auront été tenus »<sup>37</sup>.*

Il semble ainsi important pour votre rapporteure de revenir sur les points évoqués par les présidents de commission, **soit dans leur communication devant leurs collègues, soit en séance publique**. En effet, votre rapporteure estime que s'ils ont été mis en avant par ses collègues, c'est **pour leur importance particulière, leur sensibilité, ou la récurrence du problème évoqué**. Dès lors, et bien que toutes les mesures attendues doivent être prises, ils appellent une **attention particulière** du Gouvernement.

Votre rapporteure constate que dans de nombreux cas, les textes d'application ont été pris.

Toutefois, votre rapporteure regrette que plusieurs mesures attendues mises en avant n'aient pas été prises. Tel est notamment le cas de l'actualisation de la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui doit en principe être actualisée chaque année. La dernière actualisation date de l'affaire des Panama Papers en avril 2016, alors même que la lutte contre la fraude et l'évasion fiscale est une priorité du Gouvernement. Il en est de même pour le rapport sur le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures. Or, comme le souligne M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées lors de l'audition de M. Marc Guillaume, *« un contrôle a posteriori est la contrepartie indispensable de la prééminence de l'exécutif dans le déclenchement des opérations militaires que consacre l'article 35 de la Constitution »*

Les tableaux ci-après font le point sur un certain nombre de ces mesures « mises en lumière » lors du précédent bilan de l'application des lois.

---

<sup>37</sup> *Compte-rendu de la séance du 5 juin 2018.*

**A. MESURES ÉVOQUÉES LORS DU DÉBAT DU 5 JUIN 2018 ET DANS LES COMMUNICATIONS DES PRÉSIDENTS DE COMMISSION, PRISES**

<b>Commission des affaires économiques</b>	
Plusieurs mesures réglementaires de la loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques concernant la commission des affaires économiques étaient encore attendues, notamment en ce qui concerne les activités sur internet. (communication de Mme Primas devant la commission des affaires économiques du 16 mai 2018)	Le rapport du groupe de travail sur le tourisme mis en place par la commission des affaires économiques a établi le constat selon lequel l'article 133, interdisant la clause dite de « parité tarifaire » figurant dans les contrats entre les hôteliers et les plateformes de réservation hôtelière avait donné lieu à une application satisfaisante.
Une mesure était en attente dans la loi relative à l'autoconsommation de février 2017. Elle portait sur l'accompagnement des consommateurs aux revenus modestes qui devraient remplacer un équipement en cas de changement de la nature du gaz distribué. (débat en séance le 5 juin 2018)	L'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019 a mis en place un accompagnement financier des consommateurs contraints de changer un appareil ou équipement devenu incompatible avec le nouveau gaz distribué. À défaut d'avoir pu créer un tel dispositif du fait des règles de l'article 40 de la Constitution, le Sénat avait demandé la remise d'un rapport sur le sujet, qui est désormais sans objet. Avant son introduction en loi de finances par un amendement du Gouvernement sous-amendé par M. Gremillet et plusieurs de ses collègues, la commission avait rappelé l'urgence à agir en modifiant les crédits de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » pour financer cette aide. C'est donc en partie au moins grâce aux interpellations renouvelées du Sénat sur le sujet qu'une telle aide a pu être instaurée. Afin de permettre sa mise en œuvre rapide dans le cadre de l'opération de conversion en cours dans le nord de la France, le dispositif a pris la forme d'aides financières versées par le gestionnaire du réseau de distribution concerné et dont les modalités ont été précisées par le décret n° 2019-114 du 20 février 2019 – qui a défini le montant maximum de l'aide et la nature des appareils ou équipements de remplacement – et par un arrêté du 20 février 2019 – qui a fixé la liste des communes concernées. Selon les premiers éléments communiqués par le Gouvernement, 110 appareils avaient ainsi été identifiés comme devant être remplacés dans les 10 communes de la phase pilote, dont la quasi-totalité ont pu l'être avant le changement de gaz.

<b>Commission des lois</b>	
<p>La loi pour une République numérique promulguée le 7 octobre 2016 prévoit le principe « dites-le-nous une fois », qui dispense de produire une deuxième fois un document déjà transmis à l'administration. Le décret n'avait pas été pris lors du bilan de l'application des lois de l'année dernière. (débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Le décret n° 2019-33 du 18 janvier 2019 fixe la liste des pièces justificatives que le public n'est plus tenu de produire à l'appui des procédures administratives en application de l'article L. 113-13 du code des relations entre le public et l'administration</p>
<p>Pour la loi n° 2016-1547 du 18 novembre 2016 de modernisation de la justice du XXI<sup>e</sup> siècle, manquaient notamment les mesures d'application relatives au dispositif de lutte contre le défaut d'assurance de responsabilité civile automobile (interrogation du fichier des véhicules assurés, création d'un fichier des véhicules susceptibles de ne pas satisfaire à l'obligation d'assurance notamment). Or comme le soulignait la commission des lois « 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, sans étude d'impact ni avis du Conseil d'État</p>	<p>Toutes ces mesures sont applicables depuis l'entrée en vigueur du décret n° 2018-644 du 20 juillet 2018 relatif au dispositif de lutte contre le défaut d'assurance de responsabilité civile automobile</p>
<b>Commission des finances</b>	
<p>Une mesure restait attendue pour la loi de finances pour 2018. Il s'agissait de la mesure prévue à l'article 132 relative à l'affectation de 2 % du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) aux éco organismes agréés faute de mise en place de la filière « responsabilité élargie du producteur (communication de M. Philippe Dominati devant la commission des finances le 15 mai 2018)</p>	<p>Un décret devait fixer les modalités de versement de la quote-part du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation. Ces modalités sont décret n° 2019-271 du 3 avril 2019 relatif aux modalités de versement de la quote-part du droit annuel de francisation et de navigation aux éco-organismes agréés qui opèrent dans le cadre de la filière définie à l'article L. 541-10-10 du code de l'environnement pour la gestion de la fin de vie des navires de plaisance ou de sport.</p>

<p>La commission des finances signalait l'existence de certains dispositifs antérieurs à la session 2016-2017 non appliqués et ceci depuis de nombreuses années. La plus ancienne disposition législative relevant de son contrôle restant en attente de texte d'application était l'article 126 de la loi de finances pour 2011 relatif au régime juridique de déduction des redevances de concession de brevet (même communication)</p>	<p>M. Vincent Éblé a indiqué dans sa communication en commission des finances du 29 avril 2019, sur le bilan de l'application des lois, que, « suite aux remarques que nous avons faites l'an passé, l'article 37 de la loi de finances pour 2019 a enfin abrogé les dispositions législatives prévoyant la publication d'un décret concernant les redevances de concession de brevet qui datait de la loi de finances pour 2011 »</p>
<p><b>Commission des affaires étrangères</b></p>	
<p>Le décret d'application de la loi de février 2016 portant application du protocole additionnel à l'accord de Vienne de septembre 1998 relatif à la lutte contre la prolifération clandestine des armes nucléaires faisait défaut (séance du 5 juin 2018)</p>	<p>Ce décret a été pris : il s'agit du décret n°2018-885 du 12 octobre 2018.</p>
<p><b>Commission des affaires sociales</b></p>	
<p>Lors du débat en séance le 5 juin 2018, M. Alain Milon avait indiqué : « Les pratiques avancées des professionnels paramédicaux prévues par l'article 119 de la loi de modernisation de notre système de santé sont essentielles pour l'évolution des prises en charge des patients, surtout dans un contexte de désertification sanitaire de plus en plus prégnante ».</p> <p>M. Christophe Castaner avait répondu que « le dispositif réglementaire est composé d'un décret en Conseil d'État et de deux arrêtés définissant le périmètre de compétence du futur cadre infirmier en pratique avancée, et ses conditions d'exercice. L'ensemble des textes d'application devrait être publié au début du mois de juillet pour préparer au mieux la rentrée et permettre, comme je l'indiquais, à une première promotion d'infirmières de pratique avancée, ou IPA, de commencer sa formation dès septembre 2018 ».</p>	<p>Ce décret a été pris : décret n°2018-629 du 18 juillet 2018</p>

<p>Plusieurs articles de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017 attendaient les mesures d'application, notamment les décrets relatifs à la continuité des droits à la prise en charge en cas de changement de situation professionnelle (art. 62), 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. Enfin, une disposition 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 (art. 89). (communication de M. Alain Milon devant la commission des affaires sociales le 18 avril 2018)</p>	<p>L'ensemble de ces mesures attendues ont été prises :  Article 62 : décrets n°2018-1255 et 2018-1218 du 28 décembre 2018  Article 80 :décret n°2018-354 du 15 mai 2018  Article 89 : décret n°2018-519 du 27 juin 2018</p>
<p>Les dispositions relatives à la mise en œuvre d'un dispositif de prévention buccodentaire à destination des enfants et des jeunes (art. 75 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2017) n'étaient pas prises. (même communication)</p>	<p>Cet article a été abrogé. Il n'y a donc plus lieu de prendre ces mesures d'application.</p>
<p><b>Commission de la culture</b></p>	
<p>La loi visant à préserver l'éthique du sport était en attente d'un décret relatif à l'exploitation commerciale de l'image des sportifs. Celui-ci était « sur les rails » en mai 2018, mais n'avait pas encore été publié. (débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Il s'agit du décret n°2018-691 du 1<sup>er</sup> août 2018  Toutefois, cette mesure ne sera pleinement opérationnelle que lorsqu'un les conditions de versement de la redevance auront été définies dans le cadre d'une convention ou d'un accord collectif au sein de chaque discipline sportive.</p>
<p><b>Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable</b></p>	
<p>Seuls 3 des 13 mesures attendues par la loi du 24 octobre 2016 sur les drones civils avaient été pris (communication de M. Hervé Maurey à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable le 16 mai 2018)</p>	<p>Trois décrets et quatre arrêtés ont été adoptés. Le premier décret a par ailleurs permis la publication de trois mesures d'application qui devaient être fixées par voie réglementaire.  Les mesures d'application des articles 2 et 4 n'ont pas encore été prises. Toutefois, le projet de loi d'orientation des mobilités envisage l'abrogation de ces articles.</p>

<p>Dans une décision du 28 mars 2018, le Conseil d'État a enjoint le ministre de la Transition écologique à respecter les dispositions de la loi Grenelle II visant à lutter contre la pollution lumineuse. Le ministère dispose d'un délai de 9 mois pour édicter les arrêtés nécessaires sous peine d'astreinte. En outre, dans une décision du 9 mai, le Conseil d'État a ordonné au Gouvernement d'édicter dans un délai de six mois un décret fixant la liste des habitats naturels à protéger. (débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Deux arrêtés du ministre de la transition écologique et solidaire ont été publiés le 28 décembre 2018.</p> <p>Toutefois, en ce qui concerne la liste des habitats naturels à protéger, M. Christophe Castaner avait déclaré en séance : « il s'agit d'une injonction du Conseil d'État et nous avons l'obligation de le publier avant le 9 novembre 2018. Nous avons six mois pour éviter à la fois l'astreinte du Conseil d'État et les foudres du Sénat, et nous nous tiendrons à ce délai ! ».</p>
---	--

***B. MESURES ÉVOQUÉES LORS DU DÉBAT DU 5 JUIN 2018 ET DANS LES COMMUNICATIONS DES PRÉSIDENTS DEVANT LEUR COMMISSION, NON PRISES OU NE SATISFAISANT PAS LE LÉGISLATEUR***

<p><b>Commission des affaires économiques</b></p>	
<p>Lors du débat en séance le 5 juin 2018, votre rapporteur avait indiqué : « Je rappellerai ici le contrôle qui vient d'être mené, au sein de la commission des affaires économiques, sur la loi du 1<sup>er</sup> juin 2016 habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnances pour réformer Action logement. Alors que l'ordonnance a été adoptée rapidement, dans un délai de quatre mois et demi, le comité des partenaires du logement social, dont la création est prévue par l'ordonnance, n'est toujours pas installé, 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. Or cette structure est fondamentale, car elle est censée jouer un rôle de vigie, qu'elle est seule à pouvoir remplir, au regard des orientations et de la distribution de la participation des employeurs à l'effort de construction entre les organismes et entre les territoires. »</p>	<p>Le tableau de programmation des mesures transmis par le Gouvernement au Parlement pour la loi dite ELAN indique qu'un décret en Conseil d'État non prévu par la loi doit préciser les modalités de fonctionnement du comité des partenaires au sein d'Action Logement Groupe. C'est ce décret auquel faisait référence votre rapporteur lors du débat en séance l'an passé. Le Gouvernement, qui envisageait de le publier en mars 2019, est en retard sur son calendrier. La concertation est achevée mais le décret n'est pas encore paru.</p> <p>En séance publique, M. Christophe Castaner avait pourtant déclaré : « il est vrai que la mobilisation des services sur la préparation de la loi ELAN leur a fait un peu lever le pied pour engager, justement une approche plus globale. Si, au terme du vote du projet de loi ELAN, le législateur valide le dispositif, <b>il faudra que nous soyons vigilants pour ne pas repartir sur six mois d'attente</b> ».</p>
<p>L'article 32 de la loi ALUR prévoit un rapport concernant le statut unique pour les établissements et services de la veille sociale, de l'hébergement et de l'accompagnement. Il est depuis le début de l'année 2017 en attente de transmission au Parlement (débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Ce rapport sur le bureau du ministre chargé du logement en vue de sa transmission au Parlement depuis le début de l'année 2017 n'a toujours pas été remis</p>

<p>Lors du débat en séance, Mme Sophie Primas a indiqué que les textes d'application relatifs à la mise à disposition d'afficheurs déportés qui permettraient aux consommateurs possédant déjà un compteur communicant de consulter en temps réel leurs données de consommation n'étaient pas pris. Deux arrêtés étaient, en juin 2018 annoncés pour les prochains mois</p> <p>M. Christophe Castaner, avait répondu : « La mise en place de ces dispositifs était effectivement prévue au I de l'article 28 de la loi que vous avez citée. Trois arrêtés devaient être publiés. Ces trois arrêtés sont aujourd'hui rédigés, mais une évaluation du coût du dispositif par le ministère de la transition écologique et solidaire est en cours. C'est sur le fondement de cette évaluation qu'ils seront publiés. Nous allons relancer la demande, pour pouvoir avancer sur ce sujet ».</p> <p>(débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Dans une réponse récente à une question écrite, le Gouvernement a précisé que les coûts du dispositif étaient « supérieurs à ceux initialement envisagés », que l'élargissement du chèque énergie à 2,2 millions de bénéficiaires supplémentaires décidé par ailleurs en réponse au mouvement des « gilets jaunes » les augmenterait « sensiblement » et qu'il réfléchissait par conséquent à « des modes de financement du dispositif de nature extrabudgétaire » ; l'utilisation « pour partie » des certificats d'économies d'énergie serait ainsi envisagée, ce qui nécessiterait de modifier la loi.</p> <p>Le Gouvernement a en outre précisé qu'il ne s'agirait pas de remettre en cause en soi le principe d'un affichage déporté mais d'en adapter les modalités pratiques de mise en œuvre, à la fois pour assurer un déploiement effectif conforme aux technologies actuelles et pour en réduire le coût. Une des solutions envisagées, qui impliquerait elle aussi de modifier la loi, pourrait consister en la possibilité de mettre à disposition un émetteur radio sur le compteur communicant qui permette d'accéder à ses données de consommation via une application sur smartphone, dont les ménages, y compris précaires, sont de plus en plus nombreux à être équipés.</p> <p>L'obligation législative imposée aux fournisseurs deviendrait alors une obligation d'accès aux données en temps réel, et plus d'affichage en temps réel, qui pourrait selon les cas être satisfaite par ce nouvel équipement communicant avec une application ou par un écran dédié. La mise à disposition d'un afficheur déporté ne résultant plus d'une obligation réglementaire, elle pourrait alors faire l'objet d'un programme CEE ad hoc (notamment pour cibler les ménages précaires ne disposant pas d'un smartphone).</p> <p>Alors que des millions de compteurs communicants sont déjà installés et que le dispositif des afficheurs déportés devait commencer à être déployé au 1er janvier 2018, aucun calendrier n'est indiqué, à ce stade, pour procéder aux modifications législatives requises, sachant qu'il faudra ensuite encore au moins trois mois après l'adoption définitive de ces dispositions législatives pour modifier ou prendre les textes réglementaires nécessaires à leur application concrète.</p>
--	---

<b>Commission des lois</b>	
La loi pour une République numérique mettait en place des dispositions relative à la « mort numérique ». Les textes d'application n'avaient pas été pris au moment du bilan de l'application des lois de l'année dernière (débat en séance le 5 juin 2018)	Le décret n'a toujours pas été pris.
<b>Commission des finances</b>	
le rapport relatif à la suppression des taxes à faible rendement, prévu par l'article 83 de la loi de finances pour 2017 n'avait pas été remis - alors même que ce sujet est un point de préoccupation récurrent. M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, avait notamment interrogé M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, au cours du dernier bilan de l'application des lois sur ce rapport lors de son audition le 23 mai 2018. M. Guillaume s'était alors engagé à « faire le nécessaire pour qu'il soit transmis » à la commission	Ce rapport n'a pas été transmis. Le sujet n'a pas non plus fait l'objet de développements dans le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2018. La commission des finances regrette que ce rapport n'ait pas été remis afin de fonder et justifier le « programme pluriannuel de suppression de taxes à faible rendement » annoncé par le Gouvernement en 2018. Ce programme, que la commission des finances a approuvé dans l'ensemble et enrichi, a fait l'objet de l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2019.
Parmi les mesures d'application toujours en attente de la loi de finances pour 2012, se trouve le régime d'octroi des licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer. L'absence de décret d'application s'explique par le report de la mesure à plusieurs reprises, y compris dans la dernière loi de finances rectificative pour 2017. Le rapporteur général par amendement a proposé la suppression de ce dispositif qui apparaît comme un effet d'annonce, faute de volonté de les appliquer concrètement (communication de M. Philippe Dominati devant la commission des finances le 15 mai 2018)	Après le report de la mesure à de multiples reprises, un régime transitoire permettant la vente de tabac aux particuliers au plus tard jusqu'au 30 juin 2019 a été mis en place. Aucune information n'a pu cependant être obtenue sur le régime qui s'appliquera au-delà de cette date.

<p>Lors du débat en séance, M. Vincent Éblé regrettait comme en 2016 que « la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui doit en principe être actualisée chaque année, ne l'ait pas été depuis avril 2016 et l'affaire des « Panama Papers »</p> <p>M. Christophe Castaner, alors ministre en charge des relations avec le Parlement avait indiqué : « cette liste sera actualisée sur la base de l'adoption du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, déposé sur le bureau de la Haute Assemblée et qui fixera les nouveaux critères d'identification de ces Etats » (débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Pas de nouvel arrêté n'a été pris. L'article 31 de la loi relative à la lutte contre la fraude a élargi cette liste et par conséquent modifié l'article 238-0 A du code général des impôts prévoyant cet arrêté fixant la composition de cette liste. Or, <b>6 mois après l'adoption de la loi relative à la lutte contre la fraude, la liste n'a pas été mise en jour</b>, et c'est toujours sur la base de l'arrêté du 8 avril 2016 que la composition de cette liste est précisée. Pourtant, M. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement avait indiqué à M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, qu'il fallait, « après l'adoption de [cette] loi, [...] procéder à cette actualisation le plus vite possible. ». Par ailleurs, ce même article 31 prévoit désormais que « Le Gouvernement informe chaque année les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière de finances et d'affaires étrangères de l'évolution de la liste des Etats et territoires non coopératifs mentionnée à l'article 238-0 A du code général des impôts. Cette information peut faire l'objet d'un débat. » La commission des finances du Sénat n'a pas été destinataire de cette information, à tout le moins pas sous la forme d'un rapport au Parlement.</p>
<p>Lors du débat en séance, le 8 juin 2019 M. Vincent Éblé avait indiqué : « L'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation prévoit que le classement des zones tendues, qui emporte des conséquences importantes dans l'application des politiques du logement, notamment pour les dispositifs fiscaux intéressant notre commission, soit révisé au moins tous les trois ans. Or sa dernière révision date du 30 septembre 2014, voilà plus de trois ans et demi »</p> <p>Christophe Castaner, alors secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement avait indiqué lors de ce débat qu' « en ce qui concerne la mise à jour du classement des zones tendues, le Gouvernement doit remettre au Parlement un rapport sur la pertinence des zonages. <b>Cela sera fait au mois de septembre.</b> C'est à la lumière de ce rapport et des débats qu'il suscitera au sein du Parlement que s'opérera la mise à jour. <b>Elle pourrait intervenir avant l'adoption définitive du projet de loi de finances</b>, pour répondre aux sollicitations du président Éblé. »</p>	<p>Le rapport en question a été remis en application de l'article 68 de la loi de finances pour 2018, <b>mais avec 6 mois après la date de remise prévue en septembre 2018.</b> Or ce rapport indique que, pour le zonage A/B/C, la périodicité triennale de la mise à jour du classement « n'a pas toujours été observée ». Il précise notamment qu'« à la quasi-unanimité, les services déconcentrés sollicités dans le cadre de l'enquête du Cérema mentionnée supra, et conduite après la dernière révision du zonage datant de 2014, s'accordent pour trouver cette fréquence d'actualisation trop courte au regard de l'évolution des dynamiques de marché, du souhait des différents acteurs de bénéficier d'une stabilité des dispositifs, de la durée de maturation des opérations d'aménagement, du recul nécessaire pour que les mesures produisent leurs effets et pour procéder à des évaluations. La périodicité préconisée est de 5-6 ans, ce qui serait proche de la durée des programmes locaux de l'habitat (PLH). L'adoption d'une telle modification supposerait une évolution réglementaire ». La commission des finances ne peut qu'inviter le Gouvernement à tenir compte de cette observation <b>et à publier rapidement un texte</b> modifiant en ce sens l'article R. 304-1 du code de la construction et de l'habitation.</p>

<p>Vincent Éblé, président de la commission des finances avait indiqué lors du débat en séance le 5 juin 2018 « Après plusieurs années de protestation sur le manque d'information du Parlement, et l'engagement de la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Gény-Stephann en séance publique le 19 avril dernier, nous venons de recevoir le « jaune » qui doit 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 ces informations devront désormais nous être délivrées en temps utile pour être exploitées ».</p>	<p>Pour le projet de loi de finances pour 2019, aucun rapport n'a été remis, ni sur les exercices depuis 2016.</p>
<p><b>Commission des affaires étrangères</b></p>	
<p>M. Christian Cambon avait indiqué en séance le 5 juin 2018 ne pas avoir reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement doit lui transmettre chaque année en application de l'article 4 de la loi de programmation militaire de 2013</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>
<p>De même, il avait indiqué la non remise du rapport politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement doit lui transmettre chaque année en application de l'article 4 de la loi de programmation militaire de 2013</p>	<p>Ce rapport n'a pas été remis.</p>
<p>Depuis 2010 l'attente du décret relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'État en service à l'étranger (débat en séance le 5 juin 2018)</p>	<p>Le décret n'a pas été pris, en raison de difficultés d'ordre juridique, (absence de lien direct entre l'Etat employeur et le conjoint de l'agent) et d'ordre technique (nécessité d'une chaîne de traitement dédiée ad hoc dans la paye). Le ministère de l'Europe et des affaires étrangères réfléchit désormais à une réforme du supplément familial.</p>
<p><b>Commission de la culture</b></p>	
<p>La commission avait signalé être en attente du rapport sur la situation du dialogue social et de la représentativité des négociateurs professionnels du secteur du spectacle vivant et enregistré (communication de Mme Catherine Morin-Desailly devant la commission de la culture le 16 mai 2018)</p>	<p>Ce rapport n'a toujours pas été remis. Le délai est dépassé depuis le 7 juillet 2017.</p>

<p>Les mesures d'application relatives à la définition des 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 et l'organisation des études et des diplômes prévues par la loi relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine n'étaient pas prises (même communication)</p>	<p>Le décret n'a toujours pas été pris.</p>
<p><b>Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable</b></p>	
<p>Deux décrets d'application manquaient pour la loi du 20 juin 2016 relative à l'économie bleue (communication de M. Hervé Maurey devant la commission le 16 mai 2018)</p>	<p>Aucun des décrets n'ont été pris. En revanche, les deux rapports attendus ont été remis.</p>
<p>5 des 6 rapports prévus dans la loi pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages n'ont pas été établis dans les délais prévus.</p> <p>M. Christophe Castaner avait indiqué : « Sur le rapport relatif à la conversion de certaines aides publiques monétaires en valeurs d'usage et sur le rapport relatif aux expérimentations menées en matière d'affichage de la durée de vie des produits, nous accusons effectivement un retard beaucoup trop lourd. Je transmettrai votre demande au ministre de la transition écologique et solidaire.</p> <p>Le rapport sur les broyeurs d'évier, quant à lui, a nécessité une étude de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, l'ADEME ; il est en cours de validation.</p> <p>Le rapport sur l'impact économique de l'interdiction des sacs plastiques devrait pouvoir être remis d'ici à la fin du deuxième semestre 2018, tout comme le rapport sur le principe de la réversibilité du stockage des déchets, qui devrait également vous être remis avant la fin de cette année.</p>	<p>Le rapport relatif à l'impact économique de l'interdiction des sacs plastiques n'a pas été remis. Selon les informations obtenues par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, il devrait être remis avant l'été</p> <p>Le rapport sur la possibilité de convertir certaines aides publiques monétaires en valeurs d'usage n'a toujours pas été remis. Il est en cours de rédaction et devrait être disponible en 2019.</p> <p>Le rapport relatif aux expérimentations menées en matière d'affichage de la durée de vie des produits n'a pas été remis, en raison de la difficulté à mettre en œuvre cette expérimentation.</p> <p>Seul le rapport sur les broyeurs d'évier a été remis, à l'automne 2018. Plus d'informations sont disponibles dans l'analyse de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, en deuxième partie du rapport.</p>

## **DEUXIÈME PARTIE - ANALYSE DES COMMISSIONS**

## COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	45
PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....	47
I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES.....	47
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....	47
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	48
C. LES LOIS NON APPLICABLES.....	49
II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE .....	49
III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ....	50
IV. LE RECOURS AUX ORDONNANCES.....	50
V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS .....	51
A. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....	51
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....	52
DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....	67
I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE .....	67
A. LOI N° 2018-938 DU 30 OCTOBRE 2018 POUR L'ÉQUILIBRE DES RELATIONS COMMERCIALES DANS LE SECTEUR AGRICOLE ET ALIMENTAIRE ET UNE ALIMENTATION SAINES, DURABLE ET ACCESSIBLE À TOUS .....	67
1. <i>Suivi des ordonnances prévues par la loi</i> .....	68
2. <i>Bilan de la loi Egalim sur les négociations commerciales annuelles entre les distributeurs             et leurs fournisseurs pour l'année 2019</i> .....	69
B. LOI N° 2017-348 DU 20 MARS 2017 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE L'ACCAPAREMENT DES TERRES AGRICOLES ET AU DÉVELOPPEMENT DU BIOCONTRÔLE .....	70
C. LOI N° 2014-1170 DU 13 OCTOBRE 2014 D'AVENIR POUR L'AGRICULTURE, L'ALIMENTATION ET LA FORÊT .....	71
D. LOI N° 2011-1843 DU 8 DÉCEMBRE 2011 RELATIVE AUX CERTIFICATS D'OBTENTION VÉGÉTALE .....	73

---

E. LOI N° 2010-874 DU 27 JUILLET 2010 DE MODERNISATION DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE.....	76
<b>II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT .....</b>	<b>78</b>
A. LOI N° 2018-1021 DU 23 NOVEMBRE 2018 PORTANT ÉVOLUTION DU LOGEMENT, DE L'AMÉNAGEMENT ET DU NUMÉRIQUE .....	78
1. <i>Plusieurs dispositions de la loi ELAN sont déjà applicables</i> .....	78
a) Mesures pour simplifier les procédures d'urbanisme et dynamiser l'aménagement.....	78
b) Mesures pour faciliter la construction de bâtiments .....	81
c) Mesures relatives à la réorganisation du secteur social et destinées à favoriser la production de logements sociaux .....	81
d) Mesures relatives au parc privé : améliorer les relations bailleurs/locataires, faciliter le fonctionnement des copropriétés et lutter contre l'habitat indigne.....	83
e) Mesures en faveur de la revitalisation des centres-villes.....	85
f) Mesures permettant l'accélération du déploiement des infrastructures numériques dans un cadre équilibré .....	86
2. <i>Certaines dispositions sont inapplicables mais le délai de six mois après la promulgation de la loi n'est pas encore échu</i> .....	88
a) Mesures pour simplifier les procédures d'urbanisme et dynamiser l'aménagement.....	88
b) Mesures relatives à la construction des bâtiments .....	90
c) Mesures pour réorganiser le secteur social et favoriser la production de logements sociaux.....	91
d) Mesures relatives au parc privé : améliorer les relations bailleurs/locataires, faciliter le fonctionnement des copropriétés et lutter contre l'habitat indigne.....	92
e) Mesures pour favoriser la revitalisation des centres-villes.....	95
3. <i>Trois exemples d'applications de la loi ELAN</i> .....	96
a) Deux ordonnances sur les dix attendues ont déjà été publiées .....	96
b) Le regroupement des bailleurs sociaux : une dynamique enclenchée .....	100
c) Les mesures censurées par le Conseil constitutionnel : première séance de rattrapage .....	101
B. LOI N° 2017-86 DU 27 JANVIER 2017 RELATIVE À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ.....	102
1. <i>Les mesures prises</i> .....	102
2. <i>Les mesures manquantes</i> .....	102
C. LOI N° 2014-366 DU 24 MARS 2014 POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT ET UN URBANISME RÉNOVÉ .....	104
1. <i>Une seule mesure d'application prise</i> .....	104
2. <i>Six mesures d'application restent encore à prendre</i> .....	104
a) Plusieurs mesures sont devenues obsolètes.....	104
b) Les mesures attendues en matière de logement .....	106
3. <i>Peu de rapports effectivement remis</i> .....	106
<b>III. TECHNOLOGIES DE L'INFORMATION .....</b>	<b>108</b>
<b>IV. ÉNERGIE .....</b>	<b>111</b>
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 .....	111

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.....	118
C. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	120
<b>V. PME, COMMERCE, ARTISANAT ET TOURISME.....</b>	<b>125</b>
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 .....	125
B. LOI N° 2015-990 DU 6 AOÛT 2015 POUR LA CROISSANCE, L'ACTIVITÉ ET L'ÉGALITÉ DES CHANCES ÉCONOMIQUES.....	126
1. <i>Dispositions relatives à l'urbanisme</i> .....	126
2. <i>Dispositions relatives aux communications électroniques</i> .....	127
C. LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION .....	127



## INTRODUCTION

Le rapport établi cette année par la commission des affaires économiques sur les lois dont elle assure le suivi prend en compte **14 lois promulguées jusqu'au 30 septembre 2018**, date de la fin de la période de référence de ce rapport.

Comme les années précédentes, afin d'apprécier l'objectif énoncé dans la circulaire du 29 février 2008 relative à l'application des lois, le calendrier établi cette année pour l'élaboration du rapport permet l'étude des mesures réglementaires prises dans un délai de six mois suivant la promulgation des textes. Les **mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2019** entrent ainsi dans le champ d'étude de ce bilan.

Exception faite de certains textes dont l'étude n'est plus jugée pertinente, le bilan mesure l'application de toutes les lois promulguées **depuis 2010** relevant de la compétence de cette commission, soit de la loi du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche jusqu'à la loi 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.

Compte tenu de leur importance, la loi pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous (dite loi « Egalim ») et la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (dite loi « ELAN »), qui ont été promulguées en dehors de cette période de référence - respectivement le 30 octobre et le 23 novembre 2018 -, ne seront prises en compte dans le bilan quantitatif qu'à partir de l'année prochaine, mais font dès cette année l'objet d'un commentaire dans la partie consacrée à l'analyse qualitative de l'application des lois, pour un état des lieux aussi pertinent que possible à la date de publication de ce rapport.

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



## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

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

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

Sur les quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2019, **cinq sont totalement applicables.**

Parmi celles-ci, **deux lois sont 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 ;

- 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 les ordonnances ont été ratifiées avec modifications dans le projet de loi ELAN et pour lesquelles des décrets d'application sont encore attendus.

Les **trois autres lois** considérées comme totalement applicables dans ce bilan affichent pour deux d'entre elles un **taux d'application de 100 %** pour la première année, à la faveur de la publication des dernières mesures attendues ou de dispositions désormais considérées comme sans objet :

- 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 ;

- la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche.

Enfin, la loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation était déjà pleinement applicable l'an dernier, mais l'étude de cette loi s'avère toujours pertinente dans le sens où des **rappports 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 quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2019, **neuf (c'est-à-dire un peu moins des deux tiers) sont partiellement applicables** :

- la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, dont le taux d'application s'établit à 76 % ;

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

- la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, avec un taux de mise en application de 82 % ;

- la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, applicable à hauteur de 96 % ;

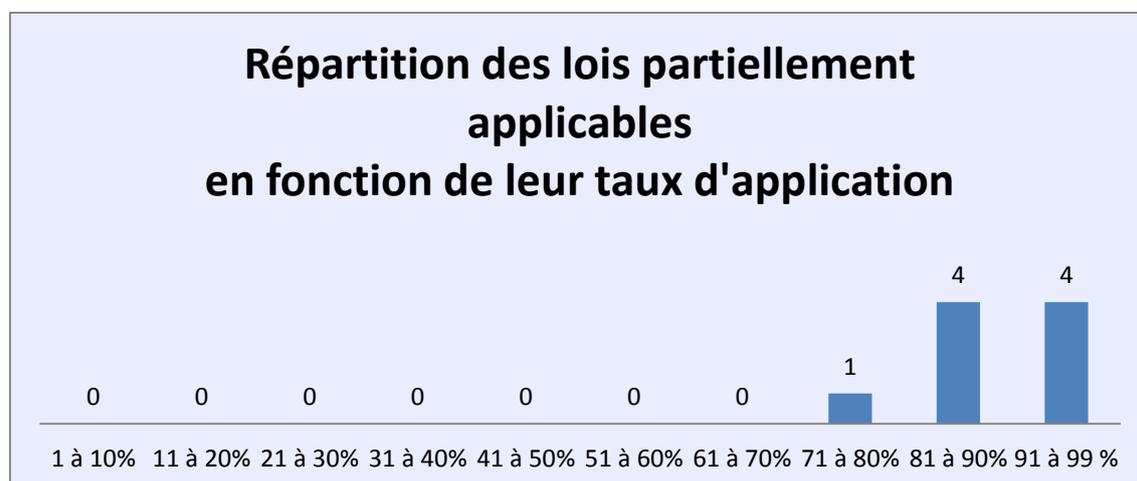
- la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, avec un taux d'application de 98 % ;

- 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 88 % 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 95 % ;

- la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dont le taux d'application se monte à 97 % ;

- la loi n° 2011-1843 du 8 décembre 2011 relative aux certificats d'obtention végétale, avec un taux d'application de 86 %.

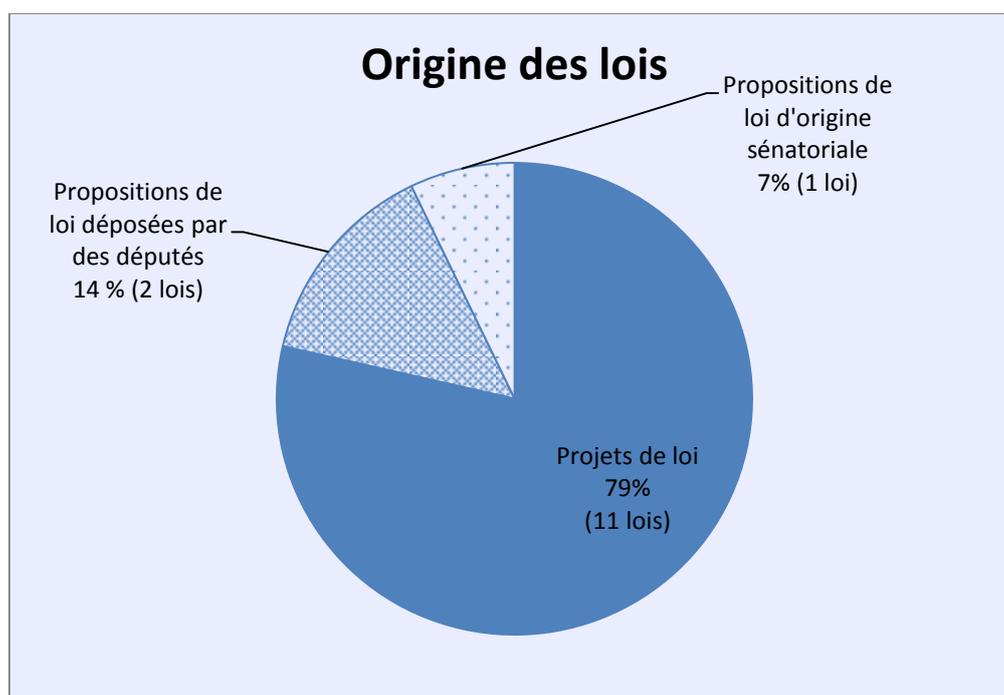


Les taux d'application de ces lois partiellement applicables varient donc de 76 % à 98 % et **la moyenne de leur taux d'application avoisine 90 %**. Pour autant, on ne doit pas automatiquement en déduire une bonne applicabilité de ces lois. En effet, comme indiqué dans le bilan sectoriel, ces taux constituent des indicateurs qui recouvrent une mise en œuvre effective des lois parfois inégale. Dans certains cas, un seul décret manque et un pan entier de la loi n'est pas applicable. L'abrogation de dispositions par une loi ultérieure peut aussi conduire à rendre des mesures d'application sans objet et par conséquent à augmenter le taux d'application indépendamment de la prise des textes réglementaires attendus.

### C. LES LOIS NON APPLICABLES

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 quatorze lois dont la commission des affaires économiques a choisi de présenter le suivi de l'application au 31 mars 2019, 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 **7 % 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 lois votées depuis le dernier renouvellement sénatorial et étudiées dans le présent bilan. Sur les quatorze lois dont l'application est suivie par la commission des affaires économiques dans le cadre de ce bilan, **dix ont été votées selon la procédure accélérée**. Parmi ces dix lois, deux étaient d'application directe et deux autres sont désormais totalement applicables. En revanche, six lois ne sont encore que partiellement applicables, alors qu'elles ont été pour certaines d'entre elles promulguées il y a déjà plusieurs années, ce qui démontre que l'accélération de leur examen parlementaire ne s'est pas forcément concrétisée par une rapidité accrue dans leur mise en application.

### IV. LE RECOURS AUX ORDONNANCES

La commission des affaires économiques a effectué dans le bilan de l'an passé un suivi exhaustif **des habilitations données au Gouvernement à prendre des ordonnances**. Parmi toutes les lois étudiées, elle avait relevé **vingt-neuf articles d'habilitation**, dont **six n'avaient fait l'objet d'aucune ordonnance dans le délai imparti**. Au total, ce sont **quarante-sept ordonnances** qui avaient été déposées, certaines d'entre elles répondant à l'habilitation donnée par plusieurs articles. Quatre de ces ordonnances avaient été ratifiées par la promulgation de lois de ratification. **Toutes les**

**ordonnances avaient 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.**

Cette année, une seule ordonnance a été publiée durant la période de référence du présent bilan. Il s'agit de **l'ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018**, prise sur le fondement de l'article 12 de la loi 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. Aucun projet de loi de ratification n'a encore été déposé à ce jour, le délai de six mois expirant le 19 juin prochain.

Par ailleurs, une ordonnance portant sur la clarification du code de la construction et prévue par la loi du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté **n'a pas été publiée dans le délai de vingt-quatre mois prescrit par la loi**. En outre, la loi ELAN a accordé un délai supplémentaire de six mois au Gouvernement pour la rédaction d'une seconde ordonnance dont l'habilitation est contenue au sein du même article de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté.

Le recours aux ordonnances ne permet donc pas nécessairement de légiférer plus vite, d'autant que dans un certain nombre de cas le Gouvernement n'utilise en fin de compte pas son habilitation. Ce constat incite la commission des affaires économiques à une vigilance particulière **sur la prise des ordonnances dans les délais prescrits et le respect du champ d'habilitation donnée par le Parlement au Gouvernement.**

## V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS

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

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

Sur les douze lois qui ne sont pas considérées comme étant d'application directe parmi celles étudiées cette année, **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 trois des lois dont la commission des affaires économiques suit l'application cette année.**

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

	<p><b>Rapports remis au Parlement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 31 mars 2019 pour les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 ou remis entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019 pour les lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017</b></p>	<p><b>Rapports dont la remise au Parlement est toujours attendue</b></p>
<p><b>Loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement</b></p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par la fin progressive des activités d'exploration et d'exploitation des hydrocarbures ainsi que sur la reconversion des territoires concernés.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 7, devait être remis au plus tard le 30 décembre 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport évaluant l'impact environnemental des pétroles bruts et raffinés et des gaz naturels mis à la consommation en France en fonction notamment de leur origine, du type de ressource et de leurs conditions d'extraction, de raffinage et de transport.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8, devait être présenté avant le 31 décembre 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur les concours de toute nature de l'État en soutien aux</li> </ul>

		<p>activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures en dehors des territoires définis à l'article L. 111-8 du code minier.</p> <p>Ce rapport, prévu par l'article 10, devait être remis au plus tard le 30 décembre 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 22, devait être remis au plus tard le 30 décembre 2018.</p>
<p>Loi n° 2017-348 du 20 mars 2017 relative à la lutte contre l'accaparement des terres agricoles et au développement du biocontrôle</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation de l'expérimentation de l'obligation de mise en place d'actions visant à la réalisation d'économies de produits phytopharmaceutiques.</li> </ul> <p>Cette évaluation, prévue par l'article 11, doit être effectuée et rendue publique avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.</p>
<p>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</p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> </ul>

<p>adapter certaines dispositions relatives aux réseaux d'électricité et de gaz et aux énergies renouvelables</p>		<p>naturel auxquels ils sont raccordés, de remplacer un ou des appareils ou équipements gaziers inadaptables.</p> <p>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.</p>
<p>Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté</p> <p><i>(pour les seuls articles dont le suivi de l'application est à la charge de la commission des affaires économiques)</i></p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'évaluation du dispositif expérimental autorisant le gestionnaire d'une résidence universitaire qui n'est pas totalement occupée après le 31 décembre de chaque année à louer les locaux inoccupés, pour des séjours d'une durée inférieure à trois mois s'achevant au plus tard le 1<sup>er</sup> septembre, particulièrement à des publics reconnus prioritaires par l'État au sens de l'article L. 441-1 du même code</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 123, doit être déposé douze mois avant la fin de l'expérimentation prévue pour une durée de quatre ans à compter de la publication de la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté, soit à la fin du mois de janvier 2020.</p>
<p>Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte</p>	<p>- 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</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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</li> </ul>

	<p>pluriannuelle de l'énergie, remis fin janvier 2019.</p> <p>- Rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment, remis fin septembre 2018.</p> <p>- Rapport étudiant les avantages et les inconvénients du développement d'installations de broyeurs d'évier de déchets ménagers organiques, remis début novembre 2018.</p> <p>- Rapport sur la « Stratégie nationale de transition vers l'économie circulaire », remis début décembre 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, remis début février 2019.</p>	<p>bâtiments publics ou privés, à usage résidentiel ou tertiaire.</p> <p>Rapport prévu par l'article 4.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <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> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Rapport prévu à l'article 14, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport faisant état :<ol style="list-style-type: none"><li>1° De l'ensemble des financements permettant l'attribution de subventions pour la rénovation énergétique des</li></ol></li></ul>
--	--	---

		<p>logements occupés par des ménages aux revenus modestes ;</p> <p>2° De l'opportunité de leur regroupement au sein d'un fonds spécial concourant à la lutte contre la précarité énergétique ;</p> <p>3° Des modalités d'instauration d'un tel fonds.</p> <p>Rapport prévu par l'article 19, qui devait être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur l'opportunité d'aides fiscales à l'installation de filtres à particules sur l'installation de chauffage au bois pour particuliers.</li></ul> <p>Rapport prévu par l'article 21, qui devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 48, devait être remis au Parlement avant le 31 décembre 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport établissant un bilan chiffré des émissions de particules fines et d'oxydes d'azote dans le secteur des transports, ventilé par source</li></ul>
--	--	--

		<p>d'émission.</p> <p>Le rapport, prévu par l'article 57, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Le rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 70, devait être remis au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2017.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>
--	--	---

		<p>Le rapport, prévu par l'article 75, devait être remis au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2018.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Le rapport, prévu par l'article 101, devait être remis au plus tard le 17 août 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Le rapport, prévu par l'article 125, devait être remis au plus tard le 17 février 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance réguliers représentatifs des risques associés au changement climatique.</li></ul> <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</b></p> <p><i>(pour les seuls articles dont le suivi de l'application est à la charge de la commission des affaires économiques)</i></p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul> <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> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Évaluation des effets de l'ordonnance n° 2013-638 du 18 juillet 2013 relative au contentieux de l'urbanisme.</li> </ul> <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>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'électrohypersensibilité.</li> </ul> <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>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport sur l'opportunité de réviser le décret n° 2002-120 du 30 janvier 2002 relatif aux caractéristiques du</li> </ul>

		<p>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> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 23, est remis au Parlement dans un délai de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 32, devait être transmis par le Gouvernement au Parlement avant le 31 décembre 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>
--	--	--

		<p>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> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les aides techniques de l'État aux collectivités territoriales en matière d'urbanisme, de gestion du foncier et d'aménagement du territoire.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 134, devait être remis au Parlement au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2015.</p>
<p><b>Loi n° 2014-344 du 17 mars 2014 relative à la consommation</b></p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport évaluant les conditions de mise en œuvre de la procédure d'action de groupe et proposant les adaptations nécessaires.</li></ul> <p>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> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, devait être remis au Parlement</p>

		<p>dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur la situation et les enjeux en matière de protection des consommateurs.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 8 de la loi, est remis annuellement au Parlement.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur l'état des lieux et les perspectives de l'économie circulaire en France.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 16 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> janvier 2015.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 43, est remis au Parlement au plus tard cinq ans après la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport relatif au micro-crédit.</li></ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 55 de la loi, devait être remis au Parlement avant le 1<sup>er</sup> juillet 2014.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport sur les conséquences de la fin de l'application du règlement</li></ul>
--	--	---

		<p>(CE) n° 1400/2002 de la 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>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul> <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> <ul style="list-style-type: none"><li>• 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.</li></ul>

		<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° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche</b></p>	<p>-</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul> <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> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Rapport d'analyse sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, notamment par voie fiscale.</li> </ul> <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> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 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.</li> </ul> <p>Ce rapport, prévu par l'article 58, devait être remis au Parlement dans un délai de six mois à</p>

		<p>compter de la promulgation de la loi.</p> <ul style="list-style-type: none"><li>• Rapport présentant le bilan de la mise en œuvre du compte épargne d'assurance pour la forêt.</li></ul> <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>
--	--	--

Seuls **cinq rapports** ont été déposés durant la période de référence du présent bilan cependant que parmi toutes les lois suivies cette année, **quarante-et-un rapports** n'ont toujours pas été remis au Parlement malgré la promulgation parfois ancienne des textes qui avaient introduit cette demande.



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

### I. AGRICULTURE, CHASSE ET PÊCHE

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

Publiée le 1<sup>er</sup> novembre 2018, la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous, dite « loi Egalim », n'entre pas dans le champ du présent rapport. L'analyse de la publication des mesures réglementaires attendues sur cette loi sera effectuée lors du prochain bilan d'application des lois, un peu plus d'un an après sa promulgation.

**Toutefois, la commission des affaires économiques a très tôt entamé ses travaux de contrôle sur cette loi.**

Elle sera vigilante avant tout à ce que les textes d'application prévus par la loi soient bien pris et que les ordonnances respectent bien le champ d'habilitation donnée par le Parlement au Gouvernement.

Mais elle s'attachera également à suivre les effets de la loi sur les agriculteurs et les industries de l'agro-alimentaire d'une part, et, d'autre part, à suivre ses effets pour l'ensemble des citoyens, qu'ils soient consommateurs, industriels, commerçants, négociants, élus d'une collectivité territoriale ou gérants de restauration collective.

Il paraît en effet essentiel de s'assurer que les mesures adoptées se traduisent effectivement et rapidement par une amélioration du revenu des agriculteurs. D'autant que des inquiétudes ont été émises lors des débats sur l'applicabilité de certaines dispositions, sur les contournements potentiels de quelques dispositifs ou de l'intégralité d'une loi sur l'équilibre des exploitations agricoles, notamment au regard des charges induites, ce qui a justifié l'adoption d'une question préalable en nouvelle lecture au Sénat.

**La commission a ainsi missionné un groupe de suivi, présidé par M. Daniel Gremillet, afin de suivre à long-terme, et non dans un calendrier contraint, les effets de cette loi.** Loin de l'idée de produire un rapport au bout de quelques mois et de ne plus suivre les effets de la loi, le groupe de suivi a pour ambition de mesurer les effets directs et indirects de cette loi sur l'ensemble des acteurs du monde agricole pendant plusieurs

années, de les comparer avec les objectifs initiaux du législateur, et, le cas échéant, d'apporter les correctifs nécessaires à la loi.

**La commission et plus spécifiquement le groupe de suivi ont débuté leurs travaux dès le mois de janvier autour de deux axes : la rédaction des ordonnances prévues par la loi et les effets de la loi sur les négociations commerciales annuelles pour l'année 2019 entre les fournisseurs et les distributeurs.**

### **1. Suivi des ordonnances prévues par la loi**

Les rapporteurs du groupe de suivi, M. Michel Raison et Mme Anne-Catherine Loisier, qui étaient également les rapporteurs de la commission lors de l'examen de la loi, ont ainsi mené une première série de travaux sur les ordonnances prévues aux articles 11 (statut de la coopération), 15 (relèvement du seuil de revente à perte et encadrement des promotions), 17 (prix abusivement bas et rédaction du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées) et 88 (séparation des activités de vente et de conseil de produits pharmaceutiques).

**Ils ont ainsi auditionné plusieurs acteurs fin janvier afin de recueillir leur analyse sur les projets d'ordonnances en cours de rédaction et ont fait part, comme plusieurs de leurs collègues lors de séances de questions d'actualité au Gouvernement, de leurs inquiétudes sur certaines options retenues.**

**Au 1<sup>er</sup> avril, seule l'ordonnance n° 2018-1128 du 12 décembre 2018 relative au relèvement du seuil de revente à perte et à l'encadrement des promotions pour les denrées et certains produits alimentaires a été publiée.** Trois mesures sont progressivement entrées en vigueur entre le 1<sup>er</sup> janvier et le 1<sup>er</sup> mars.

L'article 2 de l'ordonnance relève le seuil de revente à perte pour les denrées alimentaires et les produits destinés à l'alimentation des animaux de compagnie revendus en l'état au consommateur de 10%.

Les articles 3 et 4 encadrent également les promotions :

- en valeur : elles ne peuvent être supérieures à 34% du prix de vente au consommateur ou à une augmentation de la quantité vendue ;
- et en volume : elles ne peuvent dépasser 25% du chiffre d'affaires prévisionnel pour les produits concernés par les négociations commerciales ou 25% du volume prévisionnel ou des engagements de volume pour les produits sous marque de distributeurs (MDD) ou pour les produits agricoles les plus périssables.

Toutefois, l'ordonnance exclut du champ de ces mesures les produits périssables ou menacés d'altération rapide, à condition que l'avantage promotionnel ne fasse l'objet d'aucune publicité ou annonce à l'extérieur du point de vente.

Le projet de la loi de ratification portant sur cette ordonnance a été enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 27 février 2019.

**Lors du conseil des ministres du 24 avril 2019, plusieurs ordonnances prévues par la loi Egalim ont été prises :**

- l'ordonnance n° 2019-362 du 24 avril 2019 relative à la coopération agricole (en application de l'article 11) ;
- l'ordonnance n° 2019-359 du 24 avril 2019 portant refonte du titre IV du livre IV du code de commerce relatif à la transparence, aux pratiques restrictives de concurrence et aux autres pratiques prohibées (en application de l'article 17) ;
- l'ordonnance n° 2019-358 du 24 avril 2019 relative à l'action en responsabilité pour prix abusivement bas (en application de l'article 17) ;
- l'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (en application de l'article 88) ;
- l'ordonnance n° 2019-363 du 24 avril 2019 étendant les pouvoirs de police judiciaire des agents mentionnés à l'article L. 205-1 du code rural et de la pêche maritime et à l'article L. 511-3 du code de la consommation (en application de l'article 88).

**Le contenu de ces ordonnances sera examiné par le groupe de suivi de la loi Egalim.**

## **2. Bilan de la loi Egalim sur les négociations commerciales annuelles entre les distributeurs et leurs fournisseurs pour l'année 2019**

La commission a organisé les 23 janvier, 6 février et 13 février **trois tables rondes** réunissant, successivement, des représentants de la production agricole, des industries agroalimentaires et de la distribution afin de recueillir leurs premières impressions sur l'effet de la loi Egalim sur les revenus agricoles, notamment dans le cadre des négociations commerciales pour l'année 2019.

À la veille du salon de l'agriculture, elle s'était interrogée sur l'impact réel des négociations commerciales en cours sur l'amélioration du

revenu des agriculteurs français compte tenu des divergences d'analyse sur les résultats anticipés de ces négociations commerciales.

Elle avait également pris acte des **premiers contournements des dispositions législatives fraîchement adoptées**, que le Sénat avait déjà identifiés lors de l'examen de la loi. Pour certains auditionnés, « *la marge supplémentaire issue de la revalorisation du seuil de revente à perte se traduit soit par une baisse de prix des produits MDD, soit par des remises créditées sur cartes de fidélité* » (M. Richard Panquiaux, directeur général de l'ILEC), au profit du consommateur mais sans certitude que les agriculteurs en bénéficient. **Le risque est alors que le remède soit pire que le mal puisque la baisse des prix pourrait frapper davantage les produits sous marques de distributeurs principalement issus de PME françaises et de l'agriculture française.**

Dans la continuité de ces trois auditions, **la commission a entendu la secrétaire d'État auprès du ministre de l'économie et des finances, Mme Agnès Pannier-Runacher lors d'une audition le 4 avril.** L'audition a permis d'établir un premier bilan chiffré des négociations commerciales pour 2019, près d'un mois après leur terme. La ministre a évoqué une **déflation sur les produits alimentaires proche de 0,3% tandis que les remontées d'autres organismes font état d'une déflation de 0,5%**. Dans l'attente des chiffres officiels qui devraient être arrêtés par l'Observatoire unique des négociations commerciales avant la fin du mois d'avril, la commission ne peut que s'inquiéter de la poursuite de la tendance déflationniste sur l'ensemble des produits alimentaires.

**Les travaux du groupe de suivi se poursuivront sur l'impact du titre I<sup>er</sup> sur les revenus des agriculteurs par des auditions d'industriels.** Ils concerneront également **l'évaluation de l'impact du titre II tant sur les charges des agriculteurs que pour les collectivités territoriales.**

#### ***B. 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 est presque entièrement applicable, deux ans après sa promulgation.

Pour le titre I<sup>er</sup> consacré à la préservation des terres agricoles, seul l'article 6 nécessitait des mesures d'application.

Le barème de la valeur vénale moyenne des terres agricoles a bien été précisé, comme chaque année, par un arrêté du ministre chargé de l'agriculture du 28 juin 2018. **Toutefois, les modalités d'établissement dudit barème n'ont pas été précisées par décret, contrairement à ce que prévoyait l'article 6.**

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 mesures relatives à la mise en place du dispositif expérimental de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques (CEPP) ont bien été prises par le décret n° 2017-590, lequel a déterminé une liste des produits dont l'utilisation vise à être réduite d'ici le 31 décembre 2022. Elles ont également 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 doit être rendue publique avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Toutefois, l'article 88 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous habilite le Gouvernement à réformer par ordonnance, avant le 30 avril 2019, le régime d'expérimentation des certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques afin de :

- fixer des objectifs à atteindre à une date antérieure à 2021 ;
- le transformer en régime permanent à périodes successives, avec les adaptations nécessaires à son bon fonctionnement ;
- prévoir son application dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution.

L'ordonnance n° 2019-361 du 24 avril 2019 relative à l'indépendance des activités de conseil à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques et au dispositif de certificats d'économie de produits phytopharmaceutiques a ainsi prévu que l'autorité administrative notifie à chaque obligé pour les périodes à compter de 2020 l'obligation de réalisation d'actions qui lui incombe.

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

Près de quatre-ans après son adoption, la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF) 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.

**Les mesures d'application des 22 articles du titre I<sup>er</sup>** consacré à la performance économique et environnementale des filières agricoles et agro-alimentaires ont été presque toutes prises.

Les mesures réglementaires relatives à l'adaptation de la gouvernance agricole prévue à l'article 2 et 3 ont été adoptées avec une célérité plus ou moins grande. Si certains décrets ont été publiés le jour même de la promulgation de la loi, d'autres l'ont été près de deux années plus tard.

Si les mesures d'application de l'article 4 étaient déjà intervenues, le décret n° 2018-1246 du 26 décembre 2018 relatif aux programmes d'actions à mettre en œuvre en vue de la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricole a étendu le dispositif de surveillance de l'azote épandu à l'azote de toutes origines. Il a, en outre, prévu la possibilité de mettre en place une déclaration annuelle obligatoire des quantités d'azote par les personnes physiques ou morales détenant, cédant ou commercialisant à titre professionnel des fertilisants azotés. Cette déclaration précise, pour les échanges de matières fertilisantes autres que les épandages agricoles, le détail des quantités d'azote par receveur ou fournisseur.

**Enfin, une seule disposition du titre I<sup>er</sup> reste à ce jour non applicable** : l'article 18 qui prévoyait la mise à disposition d'espaces d'informations gratuits par les radios et télévisions au profit des interprofessions, afin de faire la promotion collective des produits agricoles et alimentaires. Ayant été en désaccord avec cette proposition lors des débats, le Gouvernement a annoncé n'avoir aucune intention de prendre le décret d'application prévu par cet article, ce qui est une manière de ne pas respecter la volonté du législateur.

**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.

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. Si l'article prévoyait qu'un décret déterminerait les modalités d'application de cet article, ce qui a été fait dès la publication du décret n° 2016-1990 relatif à l'étude préalable et aux mesures de compensation prévues à l'article L. 112-1-3 du code rural et de la pêche maritime, sa date d'entrée en vigueur devait être fixée par décret, faute de quoi il entrerait en vigueur au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ce décret n'a certes pas été pris mais l'article est désormais pleinement applicable.

**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.

Ces décrets ont majoritairement été pris assez tardivement, entre fin 2016 et début 2017.

Le titre III est désormais intégralement applicable.

Toutefois, il touche à des dispositifs qui ont été modifiés par la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous. C'est notamment le cas de l'article 50, qui encourage à l'utilisation d'alternatives aux pesticides en modifiant notamment les articles L. 253-1, L. 253-5, L. 253-6 du code rural et de la pêche maritime. **Il conviendrait dès lors d'adapter, au besoin, les dispositifs réglementaires déjà en place aux nouvelles dispositions législatives adoptées l'automne dernier.**

**Le titre IV**, comprenant les articles 60 à 65, consacré à l'enseignement, la recherche et le développement agricole et forestier, est, depuis 2015, en totalité applicable.

Il convient toutefois de rappeler que **les rapports prévus aux articles 61 et 62 ont été remis tous deux avec plusieurs 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. Il convient cependant de rappeler que le processus d'élaboration des déclinaisons régionales du programme national de la forêt et du bois a pris quelques mois de retard. Le programme national ayant été approuvé par décret le 8 février 2017, l'article 67 de la loi d'avenir prévoit un délai de deux ans pour finaliser les programmes régionaux : trois régions ont transmis leur projet au ministre en charge des forêts qui devrait, en mai ou en juin 2019, les valider par arrêté ; les dix autres sont en phase finale d'élaboration.

**Le titre VI**, comprenant les articles 83 à 88, qui adapte les dispositions de la loi aux outre-mer, est totalement applicable. L'arrêté portant sur le programme territorial de la forêt et du bois à Saint-Martin sera publié dans les prochains mois.

**Le titre VII**, comprenant les articles 89 à 96, comporte des dispositions transitoires et diverses. Il est également totalement applicable.

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

Votee en 2011 à l'initiative du Sénat, 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.

L'essentiel de la loi est applicable.

Deux mesures n'ont pas été prises à ce stade :

- Le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 623-24-3 du code de la propriété intellectuelle, introduit par l'article 16 de la loi, qui 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 ;
- l'arrêté du ministre chargé de l'agriculture prévu à l'article L. 660-2 du code rural et de la pêche maritime visant à préciser les cas dans lesquels une ressource phylogénétique d'une espèce végétale cultivée ou d'une forme sauvage apparentée figurant au Catalogue officiel des espèces et variétés de plantes cultivées peut être enregistrée comme ressource phylogénétique pour l'agriculture et l'alimentation.

Les autres mesures réglementaires prévues par la loi ont été publiées.

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 par l'article 1<sup>er</sup> nécessitait une actualisation de la partie réglementaire du code de la propriété actuelle, réalisée par le **décret n° 2014-731 du 27 juin 2014** relatif à l'instance nationale des obtentions végétales.

L'article 2, aujourd'hui codifié aux articles L. 661-8 et suivants du code rural et de la pêche maritime, confiait au pouvoir réglementaire le soin de fixer les « *règles relatives à la sélection, la production, la protection, le traitement, la circulation, la distribution, l'entreposage et la commercialisation des semences, des matériels de multiplication des végétaux, des plants et plantes ou parties de plantes destinés à être plantés ou replantés, autres que les matériels de multiplication végétative de la vigne et les matériels forestiers de reproduction, ci-après appelés "matériels"* » ainsi que les conditions d'agrément ou d'autorisation pour les fournisseurs desdits matériels. Des textes réglementaires anciens mais toujours valables permettent l'application de ces articles<sup>1</sup>. Il en va de même de l'article L. 623-14 du code de la propriété

---

<sup>1</sup> Décret n° 81-605 du 18 mai 1981 pris pour l'application de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 sur la répression des fraudes en ce qui concerne le commerce des semences et plants, modifié par le décret n° 2017-1093 du 9 juin 2017 relatif à l'étiquetage des emballages de semences pour revoir les modalités d'étiquetage des plantes fourragères, de céréales, de betteraves, de légumes, de plantes oléagineuses et à fibres, et pour les plants de pommes de terre.

intellectuelle qui prévoit un décret précisant les conditions de publication de certains actes liés aux certificats d'obtention végétale afin qu'ils deviennent opposables aux tiers.

L'arrêté du 19 juillet 2013 désigne, comme le prévoit l'article L. 661-11 du code rural et de la pêche maritime, **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, conformément aux dispositions de l'article L. 661-11 du code rural et de la pêche maritime. Ce sont le service officiel de contrôle et de certification des semences et plants (SOC) pour les semences d'espèces agricoles et potagères, des plants de pomme de terre, des plants d'espèces potagères et des plants de fraisiers et le Centre technique interprofessionnel des fruits et légumes (CTIFL) pour les matériels de multiplication fruitiers, hors plants de fraisiers.

Concernant les laboratoires, le décret n° 2016-1496 du **4 novembre 2016 relatif aux laboratoires réalisant des analyses sur les semences et plants, prévu à l'article L. 661-18, a précisé les modalités d'application des articles L. 661-14 à L. 661-17.**

L'article L. 661-15 est en outre 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.

Un autre texte réglementaire, le **décret n° 2015-164 du 12 février 2015** a institué la commission paritaire de conciliation spécifique au domaine des obtentions végétales et a précisé les modalités de son fonctionnement, comme le prévoyait l'article L. 623-24 du code de la propriété intellectuelle pour le domaine particulier des obtentions végétales.

L'article L. 623-24-1 du code de la propriété intellectuelle, modifié par la loi n° 2014-315 du 11 mars 2014 renforçant la lutte contre la contrefaçon, 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. Le décret n° 2014-869 du 1<sup>er</sup> août 2014, pris sur cette base, permet la pratique des semences de ferme pour 13 nouvelles espèces.

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 phylogénétiques pour l'agriculture et l'alimentation et des ressources phylogénétiques patrimoniales.

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

***E. 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 totalement applicable.

**Le titre I<sup>er</sup>, comprenant les articles 1<sup>er</sup> à 11, renouvait la politique de l'alimentation.**

Il est intégralement applicable, les décrets d'application ayant été pris toutefois assez tardivement puisqu'il a fallu attendre entre un et deux ans pour qu'ils soient tous publiés. Ce délai peut sembler contradictoire avec le recours à la procédure accélérée sur ce texte.

**Le titre II, comprenant les articles 12 à 30, entendait pour sa part renforcer la compétitivité de l'agriculture française.** Il est lui aussi pleinement applicable.

Les articles relatifs à l'obligation de contractualiser dans certains secteurs, que le législateur avait adoptés en 2010, ont été modifiés par la loi n° 2014-1170 du 13 octobre 2014 d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt (LAAAF), 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 et très récemment dans la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous.

Si les principes de la loi de 2010 n'ont pas été remis en cause, il convient de s'interroger sur l'instabilité législative de ce dispositif contractuel, qui aura subi 3 modifications majeures en l'espace de 8 ans.

Il en va de même des dispositions concernant le médiateur des relations commerciales agricoles.

Le décret prévu à l'article 22 pour préciser les conditions d'application des règles relatives aux indications géographiques protégées à Saint-Pierre-et-Miquelon a finalement été pris et figure désormais à l'article R. 694-3 du code rural et de la pêche maritime.

**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.

Finalement, seules quelques dispositions de ce titre III n'ont pas fait l'objet de mesures d'application prévues :

- i.* les conditions d'exercice en France des vétérinaires des États non membres de l'Union européenne n'ont pas été précisées. Dès lors,

comme le précise la note sur les conditions d'exercice de la profession vétérinaire en France publiées par le ministère de l'agriculture, « seules peuvent exercer la médecine et la chirurgie des animaux en France, les personnes qui disposent de la nationalité d'un pays cité à l'un des groupes 1°, 2° ou 3° ci-dessous :

- Groupe 1° États-membres de l'Union européenne : Allemagne, Autriche, Belgique, Bulgarie, Chypre, Danemark, Espagne, Estonie, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Lettonie, Lituanie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni, Slovaquie, Slovénie, Suède.
  - Groupe 2° États de l'Espace économique européen : Islande, Liechtenstein, Norvège.
  - Groupe 3° Suisse. »
- ii. 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, le Gouvernement estimant que « la mesure, jugée applicable en l'état, a fait l'objet d'une circulaire [n° 7028] conjointe des ministères chargés de l'équipement et de l'agriculture en date du 4 novembre 1999, qui a rappelé les conditions de la participation des exploitants agricoles à l'activité de déneigement des routes » (réponse du ministre chargé de l'agriculture à la question n° 104055 de Rémi Delatte).

**Les articles du titre IV « favoriser et accompagner l'installation », titre V « inscrire l'agriculture et forêt dans un développement durable des territoires », titre VI « simplifier les procédures et adapter le droit », titre VII « moderniser la gouvernance de la pêche maritime et de l'aquaculture » et le titre VIII « dispositions particulières aux outre-mer » sont pleinement applicables.**

Plusieurs rapports n'ont en revanche pas été pris. Par exemple, 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 rapport au Parlement sur les modes de financement alternatifs de la protection sociale agricole, prévu par l'article 38, n'a pas été rendu. De même, les rapports prévus aux articles 58 et 68 n'ont également pas été publiés.

**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 totalité applicable.**

## II. URBANISME, VILLE ET LOGEMENT

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

Cette loi, promulguée après la fin de la période de référence du présent bilan, n'est pas prise en compte dans les statistiques cette année.

#### 1. Plusieurs dispositions de la loi ELAN sont déjà applicables

La loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN, avait pour objet de traduire la stratégie quinquennale en matière de logement du Gouvernement. Elle comporte quatre titres visant à construire plus, mieux et moins cher, à faire évoluer le secteur du logement social, à répondre aux besoins de chacun et à favoriser la mixité sociale et enfin à améliorer le cadre de vie.

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

Le Gouvernement a publié le 21 décembre 2018 une circulaire dans laquelle il présente les dispositions d'application immédiate et celles nécessitant des mesures d'application. Il a en outre plus particulièrement attiré l'attention des services déconcentrés sur plusieurs sujets : le regroupement des bailleurs sociaux, les conventions d'utilité sociale (CUS), les projets partenariaux d'aménagement et les grandes opérations d'urbanisme, les outils de lutte contre l'habitat indigne et de lutte contre « les marchands de sommeil » et enfin les opérations de revitalisation des territoires.

14 mesures d'application (hors ordonnances) ont déjà été prises, dont 6 non prévues par la loi.

*a) Mesures pour simplifier les procédures d'urbanisme et dynamiser l'aménagement*

Parmi les 62 articles relatifs à l'urbanisme, **45 articles sont d'application directe et 17 nécessitent des mesures d'application.**

Parmi les **mesures d'application directe** figurent notamment :

- les dispositions relatives aux **projets partenariaux d'aménagement (PPA) et aux grandes opérations d'urbanisme (GOU)**, prévues aux articles 1, 3 et 5. Si aucun décret d'application n'est prévu, le bénéfice des diverses modalités dérogatoires au droit de l'urbanisme est néanmoins conditionné à la signature des contrats de PPA ainsi qu'à la qualification de GOU par délibération de la collectivité territoriale ou de l'EPCI concerné. Il en va de même pour les dispositions relatives aux **opérations d'intérêt national (OIN)**, aux articles 4 et 5. Sollicitée à ce sujet, la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) n'a pas indiqué combien de projets sont en cours de lancement et à quel stade ils se trouvent (en discussion préalable, en cours de signature du PPA, en cours de qualification de GOU...) ; ni de quels types de projet il s'agirait (logement, transport, infrastructure...)

- l'extension des possibilités de **construction dans les « dents creuses » des zones littorales à fins de logement ou d'hébergement (article 42)**. Si aucun décret d'application n'est prévu, le bénéfice entier de cette constructibilité est conditionné à la modification des documents d'urbanisme (SCoT et PLU) par les collectivités et EPCI compétents. Il peut par ailleurs déjà être recouru à une procédure transitoire d'autorisation des projets par le préfet. Sollicitée à ce sujet, la DHUP n'a pas indiqué si certaines collectivités ont d'ores et déjà lancé ces procédures ou adressé des demandes aux préfets. La possibilité pour les **constructions de cultures marines de s'implanter hors continuité de l'urbanisation en zone littorale** est également d'application directe (article 43), ainsi que les dérogations offertes pour **l'implantation d'ouvrages de production d'énergie renouvelable sur les petites îles (article 44)**. La DHUP n'a pas répondu aux demandes concernant l'avancement de ces projets ;

- **l'extension de la constructibilité dans les zones non urbanisées des communes couvertes par une carte communale**, au bénéfice des coopératives d'utilisation de matériel agricole et de la transformation des produits agricoles prolongeant la production (article 39), ou dans **zones agricoles ou forestières des communes couvertes par un PLU (article 41)** ;

- la **remise en vigueur durant deux ans d'un plan d'occupation des sols (POS)** lorsque le plan local d'urbanisme (PLU) ultérieur est annulé ou déclaré illégal (article 34) ;

- plusieurs mesures relatives aux **opérations d'aménagement et de construction liées aux jeux Olympiques et Paralympiques**, telles que l'article 18 relatif à la substitution du maître d'ouvrage défaillant par la société SOLIDEO et l'article 61 relatif au permis dit « à double état ». Sollicitée à ce sujet, la DHUP n'a pas indiqué si certains permis ont d'ores et déjà été octroyés, et le cas échéant, pour quels ouvrages et quels types de dérogation.

**Quatre mesures réglementaires d'application des articles relatifs à l'urbanisme ont pour l'instant été prises :**

- le **décret n° 2019-304 du 10 avril 2019** fixant les conditions d'approbation par le préfet de région des délibérations des conseils d'administration des établissements publics fonciers locaux (EPFL) relatives aux créations de filiales et aux acquisitions ou cessions de participations dans des sociétés, groupements ou organismes, prévu à l'article 4. Il précise que le silence du préfet vaut approbation des délibérations de l'EPFL, et qu'en cas d'établissement couvrant plusieurs régions, les délibérations doivent être approuvées conjointement par les préfets de ces régions. D'ailleurs, les mesures du décret **n'épuisent pas nécessairement le champ des mesures d'applications prévues par l'article** : il est possible que d'autres mesures réglementaires viennent les compléter, par exemple pour encadrer le champ des créations de filiales, acquisitions et cessions concernées ;

- le **décret n° 2019-95 du 12 février 2019** pris pour l'application de l'article 20. Il fixe la liste des **opérations d'aménagement nécessaires aux jeux Olympiques ou Paralympiques qui pourront bénéficier de la procédure intégrée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme**. Sont ainsi considérées nécessaires à la préparation, l'organisation ou le déroulement des jeux la rénovation de la porte de la Chapelle à Paris (construction de l'Arena) et le projet immobilier rue Ernest-Renan à Paris (construction de la Tour Triangle). Les délais contraints de réalisation de ces ouvrages expliquent la rapidité de la prise de ce décret ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2019-303 du 10 avril 2019** pris pour l'application de l'article L. 600-5-2 du code de l'urbanisme pris en application de l'article 80. Il précise les conditions dans lesquelles plusieurs autorisations ne peuvent être contestées que dans le cadre d'une instance unique ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2019-424 du 9 mai 2019** fixant les conditions de délégation de l'exercice du droit de priorité par les organismes mentionnés au troisième alinéa de l'article L. 240-1 du code de l'urbanisme, pris en application de l'article 25. Il prévoit que la **subdélégation du droit de priorité** soit décidée par le conseil d'administration, de surveillance ou le directoire de l'organisme concernée ; qu'elle fasse l'objet d'une publication ainsi que d'un suivi annuel.

Par ailleurs, un **décret n° 2019-423 du 9 mai 2019** modifiant les conditions d'octroi par l'État et ses établissements publics de la décote sur le prix des terrains de leur domaine privé et complétant le contenu des rapports d'activité des organismes de foncier solidaires, non prévu par l'article 23 de la loi ELAN, mais jugé nécessaire par le Gouvernement, est également paru. Il  **transpose au niveau réglementaire le nouveau seuil de 50% de surface de plancher affectée au logement ouvrant droit à décote** ; intègre les logements faisant l'objet d'un **bail réel solidaire** aux logements éligibles ; et précise que les rapports d'activités des organismes de foncier

solidaires doivent contenir des éléments permettant le décompte des logements.

*b) Mesures pour faciliter la construction de bâtiments*

Plusieurs mesures concernent les règles en matière de construction et sont d'application directe. **L'article 64 relatif à l'accessibilité des logements neufs avait beaucoup été débattu lors de l'examen de la loi.** La commission mixte paritaire est parvenue à un compromis en fixant à 20% le nombre de logements neufs devant être accessibles, les autres devant être évolutifs. Le **décret n° 2019-305 du 11 avril 2019 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des bâtiments d'habitation et au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan précise la notion de logements évolutifs.** Le logement évolutif doit permettre à une personne en situation de handicap d'utiliser le séjour et le cabinet d'aisance. Il doit pouvoir devenir accessible à l'issue de travaux simples, ces travaux étant entendus comme des travaux « *sans incidence sur les éléments de structure et certains réseaux encastrés en cloisons* ». **Un arrêté doit préciser la nature et les conditions de réalisation de ces travaux. Par ailleurs, le décret précité réduit le délai au-delà duquel le bailleur autorise tacitement la réalisation par le locataire des travaux d'adaptation du logement aux personnes en situation de handicap ou de perte d'autonomie. Conformément aux engagements du gouvernement, le même décret prévoit que l'installation d'un ascenseur sera désormais obligatoire dans les bâtiments neufs comportant plus de deux étages.**

Plusieurs mesures sont relatives à la **consommation énergétique des bâtiments**. La simplification des règles en matière d'individualisation des frais de chauffage prévue par l'article 71 comme les obligations en matière d'économie d'énergie des bâtiments tertiaires prévues par l'article 175 supposent un décret en Conseil d'État. La possibilité pour le préfet d'interdire l'utilisation de certains appareils de chauffage (article 74) est en revanche d'application immédiate.

Enfin, **le carnet numérique** initialement introduit par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte dont le dispositif a été précisé à l'article 182 suppose l'adoption de mesures réglementaires pour être applicable.

*c) Mesures relatives à la réorganisation du secteur social et destinées à favoriser la production de logements sociaux*

**Le titre II comportait de nombreuses mesures en matière de réorganisation du secteur social.** La loi oblige ainsi les bailleurs sociaux qui gèrent moins de 12 000 logements ou 40 millions d'euros de chiffres d'affaires à se regrouper à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021, soit en rejoignant un

groupe comportant majoritairement des organismes HLM, soit en se regroupant au sein d'une société de coordination (SAC).

Par ailleurs, les offices publics de l'habitat (OPH) rattachés à une même collectivité devront fusionnés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021. Toutefois, les OPH soumis à la fois à une fusion et à un regroupement bénéficieront d'un délai supplémentaire et auront jusqu'en 2023 pour se regrouper ou fusionner.

Ces différentes **dispositions sont d'application directe**. Néanmoins, le Gouvernement a prévu d'édicter trois mesures réglementaires concernant les clauses types des SAC, la définition des logements comptabilisés pour déterminer le seuil de regroupement et l'organisation de la Caisse de garantie du logement locatif social.

En application de l'article 84, a été publié le **décret** n° 2019-383 du 29 avril 2019 relatif aux **modalités de déclaration des avances en compte courant** prévues à l'article L. 423-15 du code de la construction et de l'habitation et des prêts participatifs prévus à l'article L. 423-16 du même code. Ce décret précise les documents requis pour la déclaration des avances ou des prêts à destination d'un organisme par un autre membre du groupe d'organismes de logement social. Il réduit le délai de réponse de l'administration de deux mois à 15 jours et précise que désormais l'absence d'opposition motivée d'un seul des ministres chargés du logement et de l'économie vaut accord.

Le second volet de la réforme du secteur HLM concerne **la vente de logements sociaux**. Pour atteindre l'objectif de 40 000 ventes de logements sociaux à la fin du quinquennat, le gouvernement a simplifié les règles relatives à la vente de logements sociaux (article 97). Il a ainsi supprimé l'arbitrage du ministre en cas de désaccord entre le maire et le préfet sur l'opportunité d'une vente et prévu que la convention d'utilité sociale signée par le préfet et les bailleurs sociaux devrait comprendre un plan de vente de logements sociaux. Néanmoins, sur proposition du Sénat, la loi a prévu que l'accord du maire est obligatoire en cas de ventes de logements sociaux dans une commune n'ayant pas atteint le taux de 25% de logements sociaux en application de la loi SRU. Si le maire autorise la vente, le produit de cette vente devra être fléché sur le territoire de la commune. **Ces dispositions nécessiteront des mesures d'application.**

Par ailleurs, la loi précise les règles relatives aux acquéreurs de logements sociaux. Des mesures d'application devront préciser les règles de publicité de la cession des logements, les conditions de vente d'un logement vacant ainsi que les modalités d'introduction d'une clause de rachat systématique.

La loi crée par ailleurs des sociétés de vente HLM dont les clauses types devront être précisées par décret.

Plusieurs **dispositions relatives aux modalités d'attribution des logements sociaux sont applicables immédiatement**. Tel est le cas de la nouvelle composition des commissions d'attribution. D'autres dispositions comme la gestion en flux des logements, la cotation de la demande, les objectifs de mixité sociale dans les attributions de logements sociaux ou encore le réexamen de la situation du locataire tous les trois ans dans les zones tendues nécessitent des mesures d'application.

Afin de faciliter la construction de logements sociaux, l'article 69 a pérennisé la possibilité pour les organismes HLM de recourir à un marché de conception-réalisation. De même, les centres régionaux des œuvres universitaires pourront recourir à ces marchés de conception-réalisation jusqu'au 31 décembre 2021 afin de faciliter la construction de logements étudiants. Ces dispositions sont d'application immédiate.

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

Les articles 89 et 90 réforment **la gouvernance et le fonctionnement de l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru)**. Cette réforme nécessite des décrets d'application. Pour l'instant, le Gouvernement a uniquement publié le décret relatif à la gouvernance. Il s'agit du **décret n° 2019-438** du 13 mai 2019 relatif à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine.

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

Parmi les mesures relatives aux relations entre les bailleurs et les locataires, sont immédiatement applicables **le bail mobilité** prévu à l'article 107, mais aussi la simplification du **formalisme en matière de cautionnement** prévu à l'article 134.

Le dispositif expérimental relatif à **l'encadrement des loyers** prévu à l'article 140 nécessite un décret complémentaire à ceux existants notamment pour préciser la sanction du non-respect de ces règles. Le Gouvernement a publié le **décret n° 2019-437** du 13 mai 2019 relatif aux modalités

d'application de la mise en demeure en cas de non-respect du dispositif expérimental d'encadrement du niveau des loyers et au recouvrement des amendes administratives dans le cadre des rapports locatifs. Ce décret actualise les textes réglementaires actuels et précise les modalités de recouvrement des amendes administratives sanctionnant le non-respect du dispositif d'encadrement des loyers. **Paris sera la première ville sur le périmètre de laquelle le dispositif expérimental s'appliquera.** Tel est l'objet du **décret n° 2019-315** du 12 avril 2019 fixant le périmètre du territoire de la ville de Paris sur lequel est mis en place le dispositif d'encadrement des loyers prévu à l'article 140 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Le Sénat avait contribué à l'adoption de **plusieurs mesures en matière de copropriété. Nombre d'entre elles sont d'application immédiate** comme celles relatives à la définition des lots transitoires ou aux colonnes montantes. D'autres dispositions nécessitent des mesures réglementaires. Tel est le cas de l'article 211 relatif aux modalités de vote dans les assemblées générales.

L'article 151 de la loi ELAN a de nouveau réformé la composition et le rôle du **Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières (CNTGI)** en créant notamment une commission de contrôle chargé d'instruire les cas de pratiques abusives qui lui seraient signalées et de transmettre au président du CNTGI un rapport afin que le conseil se prononce sur l'opportunité de le transmettre à l'autorité administrative chargée de la concurrence et de la consommation. **Le décret n° 2019-298 du 10 avril 2019 relatif au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières tire les conséquences de cette réforme.**

La loi ELAN ayant décidé que le CNTGI serait désormais consulté sur l'ensemble des projets de textes législatifs ou réglementaires relatifs à la copropriété, certaines mesures réglementaires ne pourront être adoptées avant d'avoir été soumises au CNTGI. Votre commission se félicite de la publication rapide de **l'arrêté** du 23 avril 2019 **portant nomination au Conseil national de la transaction et de la gestion immobilières.**

Quatorze articles visent à renforcer l'arsenal juridique mobilisable par les pouvoirs publics en vue de lutter contre **l'habitat indigne**. Ce volet de la loi a fait l'objet d'une co-construction entre les deux assemblées et le Gouvernement, un consensus politique ayant émergé en faveur d'un durcissement des dispositifs de lutte contre ceux qu'il est convenu d'appeler les « marchands de sommeil ».

On peut notamment citer le caractère quasi automatique des peines complémentaires susceptibles d'être prononcées à l'encontre de ceux-ci, comme l'interdiction d'acheter (dont la durée maximum est portée de cinq à dix ans), l'information obligatoire du maire lorsque le notaire constate qu'une vente n'a pu avoir lieu en raison de l'interdiction d'acheter pesant sur l'acquéreur, la généralisation des astreintes en matière de pouvoirs de police

rattachables à la lutte contre l'habitat indigne ou encore la présomption de perception des revenus par les marchands de sommeil afin d'assurer le recouvrement des recettes fiscales afférentes.

Hormis l'article 191 qui prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État et l'article 198 qui habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance, l'ensemble des articles en la matière sont **d'application directe**.

*e) Mesures en faveur de la revitalisation des centres-villes*

Parmi les 17 articles relatifs à la revitalisation des centres-villes, 14 articles sont d'application directe et trois nécessitent des mesures d'application (*cf infra*).

Les dispositifs adoptés entendent renforcer les moyens de lutter contre le déclin économique des centres-villes et centres-bourgs. Trois catégories principales de mesures sont prévues par la loi :

- la **création d'opérations de revitalisation de territoire (ORT)** : il s'agit de conventions État-EPCI-communes qui visent à coordonner plusieurs actions de revitalisation et plusieurs acteurs sur un ou plusieurs périmètres d'intervention définis (article 157). Dans ce périmètre figure nécessairement le centre-ville de la ville principale du territoire de l'EPCI. Dans le cadre de l'ORT est prévue par ailleurs une expérimentation d'un permis d'aménager multi-sites. Dans les secteurs d'intervention comprenant un centre-ville, le principe d'une autorisation d'exploitation commerciale (AEC) est supprimé (sauf si la convention le prévoit, article 157) et le préfet est doté du pouvoir de prononcer un moratoire d'AEC au regard des caractéristiques des projets de création et d'extension (article 157). Toute AEC est supprimée pour les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans un centre-ville compris dans l'ORT (article 165). Enfin, est instituée une information préalable du maire ou président de l'EPCI, six mois avant la fermeture ou le déplacement d'un service public (article 159) ;

- la **modification du régime général des autorisations d'exploitation commerciale (AEC - article 153)** : la composition des commissions départementales d'aménagement commercial (CDAC) est modifiée afin de prévoir la présence (sans droit de vote) des représentants des réseaux consulaires et la procédure devant les CDAC est aménagée pour permettre l'audition des associations de commerçants et les « managers » de centres-villes (article 157). La procédure prend désormais en considération la contribution du projet à la préservation ou à la revitalisation du tissu commercial du centre-ville et les coûts indirects supportés par la collectivité (article 166). La CDAC se prononce en outre au vu d'une analyse d'impact du projet réalisée par un organisme indépendant habilité par le préfet (article 166). Par ailleurs, le contrôle des opérations de démantèlement des équipements commerciaux et du respect de l'AEC est renforcé : possibilité ouverte au préfet de mettre en demeure le propriétaire en cas de carence

(article 164), obligation pour le préfet de mettre en demeure l'exploitant qui ne respecte pas l'AEC de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement ou de ramener sa surface commerciale au niveau fixé dans l'AEC (article 168) ;

- **des dispositions d'urbanisme intéressant spécifiquement les centres-villes**, comme l'obligation de présenter un document d'aménagement artisanal et commercial (DAAC) qui soit intégré au SCOT ou au PLUI (article 169) et dont le contenu est étendu aux impacts sur le commerce de centre-ville. Par ailleurs, la loi prévoit une dérogation à l'obligation de réaliser des aires de stationnement lorsque les travaux de transformation ou d'amélioration effectués sur des logements existants n'entraînent pas de création de surface de plancher supplémentaire et sont situés dans une commune appartenant à une zone tendue (article 158). Ces dispositions sont d'application directe.

Néanmoins, le gouvernement a d'ores et déjà adopté une mesure réglementaire. Le **décret n° 2019-331 du 17 avril 2019 relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC et aux demandes d'AEC**, non-prévu par la loi, précise :

- l'article 163 relatif à la composition et au fonctionnement des CDAC (durée du mandat, remplacement en cas de décès d'un membre ou déménagement hors du département). Ces dispositions entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2019 ;

- l'article 166 relatif à la composition de l'étude d'impact et aux conditions d'habilitation par le préfet d'organismes indépendants pour la réalisation de ces études. Il liste les éléments devant figurant dans le dossier accompagnant la demande d'AEC (plans des surfaces de vente, du stationnement, des espaces verts, desserte par les transports collectifs, estimation des coûts indirects, contribution à la performance énergétique des bâtiments). Il précise également les éléments constitutifs de l'étude d'impact qui accompagne désormais la demande d'AEC (délimitation de la zone de chalandise, description de la desserte actuelle et future, contribution, y compris en termes d'emploi, à l'animation, la préservation ou la revitalisation du tissu commercial des centres-villes de la commune d'implantation).

*f) Mesures permettant l'accélération du déploiement des infrastructures numériques dans un cadre équilibré*

Quinze articles portent sur la régulation des infrastructures numériques, en vue de simplifier les déploiements pour accélérer la couverture de notre territoire et en finir avec la fracture numérique. Dans cette partie, qui avait été substantiellement enrichie par le Sénat, quatorze articles sont, *a priori*, d'application directe, en ce que le texte ne prévoit pas lui-même l'adoption de mesures d'ordre réglementaire.

Seul l'article 233 exigeait la publication d'un arrêté afin de déterminer l'entrée en vigueur de ses dispositions. L'**arrêté du 12 décembre 2018 relatif au transfert de la mission de diffusion du signal horaire par voie hertzienne terrestre à l'Agence nationale des fréquences** a déterminé la date d'entrée en vigueur des dispositions de cet article au 1<sup>er</sup> janvier 2019. **Cet article est donc applicable.**

**Le Gouvernement n'estime, à ce stade, pas nécessaire d'adopter d'autres mesures d'application.** Cependant, **l'adoption de mesures « non prévues » n'est pas à exclure.** Cela pourrait notamment concerner les articles 219 et 220, relatifs à l'information-consultation des maires en cas d'implantation d'une antenne-relais. S'agissant de l'article 219, comme cela avait été noté par le rapporteur Dominique Estrosi Sassone, des mesures d'application pourraient être adoptées afin d'adapter 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 aux dispositions de cet article. En effet, compte tenu de la réduction du délai de deux mois à un mois au B du II de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques, il pourrait être utile d'adapter les délais prévus à l'article R. 20-29 du même code pour s'assurer que la concertation soit achevée avant le début des travaux.

L'article 220 prévoit, jusqu'au 31 décembre 2022, une simple information préalable – par opposition au dossier d'information – pour le passage en 4G d'un équipement déjà existant, dès lors que le support ne fait pas l'objet d'une extension ou d'une rehausse substantielle. Le Gouvernement pourrait considérer nécessaire d'adopter un arrêté en vue de préciser le contenu de cette information<sup>1</sup>. Néanmoins, selon les informations fournies par le Gouvernement, la disposition législative est d'ores et déjà appliquée par les opérateurs, qui envoient un simple courrier. Par ailleurs, il n'estime pas nécessaire de définir les notions d'extension ou de rehausse substantielle.

Sur ce sujet, il convient de relever la publication, déjà envisagée lors des débats parlementaires, du **décret n° 2018-1123 du 10 décembre 2018 relatif à l'extension du régime de la déclaration préalable aux projets d'installation d'antennes-relais de radiotéléphonie mobile et à leurs locaux ou installations techniques au titre du code de l'urbanisme**, qui rehausse les seuils exigeant le dépôt d'un permis de construire et accroît, en conséquence, le champ d'application des déclarations préalables en vue de faciliter les déploiements. Il s'agissait d'un des éléments majeurs des mesures simplification prévues par le Gouvernement dans le cadre du « *New Deal mobile* ».

---

<sup>1</sup> Le dernier alinéa du B du II de l'article L. 34-9-1 du code des postes et des communications électroniques dispose en effet que « le contenu et les modalités de ces transmissions sont définis par arrêté conjoint des ministres chargés des communications électroniques et de l'environnement. »

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

Votre commission a décompté 84 renvois à des mesures réglementaires (y compris les ordonnances) auxquels s'ajoutent 5 demandes de rapport.

**75 dispositions sont, en l'état, inapplicables faute de parution de textes d'application. Votre commission ne porte pas d'appréciation, à ce stade, sur l'absence des 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.**

Néanmoins, votre commission fait un double constat :

- les délais indiqués dans le tableau de programmation des mesures d'application de la loi transmis par le Gouvernement à votre commission ne seront manifestement pas respectés ;

- le Gouvernement envisage de prendre au moins 22 mesures d'application non prévues par la loi. Votre commission sera attentive au délai d'adoption de ces mesures et veillera à ce que ces délais soient raisonnables afin de ne pas retarder l'application des dispositions législatives concernées ;

- la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) n'a pas souhaité répondre à votre commission sur l'état d'avancement de certaines mesures.

### *a) Mesures pour simplifier les procédures d'urbanisme et dynamiser l'aménagement*

Plusieurs mesures en matière d'urbanisme nécessitent des mesures d'application. Selon les éléments recueillis auprès du Gouvernement, **restent notamment à publier :**

- l'arrêté fixant les modalités de mise en œuvre de la **téléprocédure de réception et d'instruction dématérialisées des demandes d'urbanisme par les communes**, prévu par l'article 62. Le Gouvernement a indiqué ne pas pour l'instant travailler à ce décret, l'obligation de dématérialisation n'entrant en vigueur qu'en 2022. **Votre commission estime pourtant nécessaire de définir précisément le cadre réglementaire en amont de l'entrée en vigueur de l'obligation, pour offrir une visibilité maximale aux collectivités territoriales concernées ;**

- en revanche, le décret en Conseil d'État déterminant les conditions dans lesquelles une commune ou un EPCI peut recourir à un **prestataire privé** pour l'instruction de ces demandes, prévu au même article, devrait être pris avant fin mai 2019 ;

- le décret en Conseil d'État portant diverses mesures de droit de l'urbanisme, visant notamment à modifier les modalités de création d'une **zone d'aménagement concerté (ZAC)** et à clarifier la publicité des cahiers des charges de ZAC (article 9) ainsi qu'à rénover de nombreuses dispositions réglementaires. Il est **en cours d'examen par le Conseil d'État** ;

- le décret en Conseil d'État prévu par l'article 45, relatif à la liste limitative et aux caractéristiques des **aménagements légers pouvant être implantés dans les espaces remarquables littoraux**. Selon les informations transmises par la DHUP, le décret vient d'être transmis au Conseil d'État et devrait paraître d'ici la fin du mois de mai 2019 ;

- le décret en Conseil d'État prévu par l'article 10, relatif aux opérations aux modalités de **réquisition temporaire de terrains et de bâtiments liés aux jeux Olympiques et Paralympiques**. Il était initialement prévu que ce décret soit pris avant la fin mars 2019. Sollicitée à ce sujet, la DHUP n'a pas indiqué quand il serait finalement publié, ni quelles consultations ont été réalisées ;

- le décret en Conseil d'État prévu par l'article 29, relatif aux conditions d'**occupation de locaux par des résidents temporaires en vue de leur préservation**, actuellement **en cours de rédaction**. Il était initialement prévu que ce décret soit pris avant la fin mars 2019. Le Gouvernement devra également remettre au Parlement **un rapport d'évaluation** du dispositif au plus tard six mois avant son terme (c'est-à-dire mi-2023) ;

- le décret en Conseil d'État prévu par l'article 30 relatif aux règles de sécurité fixées pour les **immeubles de moyenne et de grande hauteur**, actuellement **en cours de rédaction et de concertation**. Il était initialement prévu que ce décret soit pris avant la fin mars 2019.

Le Gouvernement a également indiqué que **plusieurs mesures réglementaires non explicitement prévues mais nécessaires devraient être prises** :

- un décret en Conseil d'État d'application de l'article 56 relatif à **l'assouplissement de la portée contraignante de l'avis de l'Architecte des Bâtiments de France (ABF)** pour certains projets, aux modalités du dialogue entre le maire et l'ABF et aux recours contre l'avis de l'ABF. Une **concertation ministérielle serait en cours**, et il était initialement prévu que ce décret soit pris avant la fin mars 2019. Sollicitée à ce sujet, **la DHUP n'a pas indiqué quand il serait finalement publié, sur quels volets de la mesure il portera, ou quelles consultations ont été réalisées** ;

- un décret en Conseil d'État visant à définir plus précisément la liste des **pièces exigibles dans le cadre d'une demande d'urbanisme** prévue à l'article 57. Cette mesure serait prise simultanément au décret d'application de l'article 9 mentionné plus haut.

*b) Mesures relatives à la construction des bâtiments*

Plusieurs dispositions de la loi sont relatives à la construction des bâtiments ou à la consommation d'énergie dans ces bâtiments.

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

- un décret en Conseil d'État précisant ses conditions d'application, notamment les modalités de définition des zones concernées, le contenu et la validité des études géotechniques et, enfin, les contrats qui sont exonérés d'étude géotechnique en raison de l'ampleur limitée du projet ;

- un arrêté qui définira les zones concernées selon les critères déterminés par ce décret ;

- une disposition d'ordre réglementaire définissant des techniques de construction particulières à respecter par le constructeur d'un immeuble à usage d'habitation ou à usage mixte ne comportant pas plus de deux logements lorsqu'il choisit de ne pas suivre les recommandations de l'étude géotechnique.

Un **projet de décret en Conseil d'État ainsi que des projets de décret simple et d'arrêté** l'accompagnant ont fait l'objet d'une **consultation publique** entre le 5 et le 26 avril 2019. Une fois le décret en Conseil d'État adopté, l'arrêté d'identification des zones pourra être publié. Si l'on se fie aux modalités de définition proposées par le projet de décret en Conseil d'État mis en consultation, cette carte définie par arrêté ne devrait pas s'éloigner de celle actuellement publiée par le bureau de recherches géologiques et minières (BRGM). Seules les zones à risque moyen ou fort seraient concernées par le dispositif de l'article 68 soit, si l'on en croit la carte du BRGM et reproduite dans le rapport de Mme Estrosi Sassone lors de l'examen du projet de loi, environ 16,5% du territoire, ce qui apparaît conforme à l'esprit du législateur de proportionner cette nouvelle obligation à l'importance des risques.

Il convient de souligner que **le Gouvernement est déjà en retard sur le calendrier qu'il s'était fixé** : selon le tableau de programmation des mesures d'application de la loi transmis à votre commission, la consultation sur ces textes devait intervenir en février et en mars 2019, pour une publication du décret simple en mars et du décret en Conseil d'État en mai.

L'article 75 modifie le régime de la **vente en l'état futur d'achèvement** du secteur protégé, notamment afin de permettre à l'acquéreur de se réserver, lors de la conclusion du contrat préliminaire, la réalisation de certains travaux. Il prévoit l'adoption d'un **décret en Conseil d'État** en vue de préciser les conditions d'application de ces dispositions,

notamment la nature des travaux dont il peut se réserver l'exécution. Selon le tableau de programmation des mesures d'application de la loi transmis à votre commission, le Gouvernement envisage de publier le décret en mai.

À l'article 175, le **décret en Conseil d'État** qui doit préciser les obligations de réduction des consommations d'énergie dans les bâtiments à usage tertiaire, devrait être publié **en mai 2019**. **La concertation est en cours**.

*c) Mesures pour réorganiser le secteur social et favoriser la production de logements sociaux*

La réorganisation du secteur social suppose l'adoption de mesures réglementaires parmi lesquelles figurent :

- à l'article 81, le **décret en Conseil d'État** non prévu par la loi qui doit définir la notion de « logement géré » qui sera utilisée pour déterminer les bailleurs sociaux soumis à regroupement. Le Gouvernement qui envisageait de le publier **en mars 2019** est en retard sur son calendrier. **La concertation est en cours**. **Les discussions portent notamment sur le fait de décompter ou non des logements sociaux démolis et vendus pendant une certaine durée ;**

- à l'article 81, le **décret en Conseil d'État** non prévu par la loi **qui détermine les clauses types des sociétés de coordination** devait être publié **en avril 2019**. **La concertation est en cours**. **Votre commission sera attentive à la représentation des collectivités territoriales au sein de la SAC ;**

- à l'article 88, le **décret en Conseil d'État** qui doit définir les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements en dehors desquelles les organismes HLM peuvent participer à des actions de développement à caractère social d'intérêt direct pour les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville Le gouvernement qui envisageait de le publier **en février 2019** est en retard sur son calendrier. **Le Conseil d'État a été saisi ;**

- à l'article 97, les **décrets en Conseil d'État** qui doivent préciser les modalités d'application des dispositions relatives aux sociétés de vente HLM, les modalités de publicité pour la vente de logements sociaux et les conditions d'application de la clause de rachat systématique. Le gouvernement qui envisageait de le publier **en avril 2019** est en retard sur son calendrier. **La concertation est en cours**. Les discussions porteraient notamment sur le rang de priorité des acheteurs, le projet de décret retenant semble-t-il le fait que lorsque les offres sont inférieures au prix attendu, c'est l'offre la plus haute qui serait retenue. Or, une telle option désavantagerait les locataires et gardiens ;

- à l'article 102, le **décret en Conseil d'État** non prévu par la loi qui doit préciser les modalités de fonctionnement du comité des partenaires au sein d'Action Logement Groupe. Le Gouvernement qui envisageait de le

publier **en mars 2019** est en retard sur son calendrier. **La concertation est achevée ;**

- à l'article 104, le **décret en Conseil d'État** non prévu par la loi qui doit préciser les conditions dans lesquelles la conclusion d'une CUS est reportée. Le gouvernement qui envisageait de le publier **en avril 2019** est en retard sur son calendrier. **Le Conseil d'État a été saisi ;**

- à l'article 109, le **décret en Conseil d'État** qui doit définir les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logements dans lesquelles il est procédé à un réexamen de la situation des locataires tous les trois ans et dans lesquelles le locataire peut perdre le droit au maintien dans les lieux en cas de sous-occupation. Le gouvernement qui envisageait de le publier **en avril 2019** est en retard sur son calendrier. **Le Conseil d'État a été saisi ;**

- à l'article 128, le **décret en Conseil d'État** qui doit abroger certaines dispositions relatives au dispositif de colocation dans le parc social Le gouvernement qui envisageait de le publier **en avril 2019** est en retard sur son calendrier. **Le Conseil d'État a été saisi ;**

- à l'article 148, le **décret** fixant la liste des communes pour lesquelles le programme local de l'habitat devra préciser l'offre de logements intermédiaires. Le gouvernement qui envisageait de le publier **en mai 2019** est en retard sur son calendrier. **La concertation est en cours.** Le décret contiendrait une liste de 323 communes. Alors que l'étude d'impact indiquait que le gouvernement pourrait retenir les communes de plus de 30 000 habitants dans lesquelles la taxe sur les logements vacants s'applique, il aurait semble-t-il finalement retenu le critère des communes de plus de 10 000 habitants.

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

Plusieurs mesures d'application sont attendues en matière de relations entre les bailleurs et les locataires et en matière de copropriété. Figurent parmi celles-ci :

- à l'article 140, le **décret en Conseil d'État** qui doit préciser les modalités d'application du dispositif expérimental d'encadrement des loyers. Le gouvernement qui envisageait de le publier **en avril 2019** est en retard sur son calendrier. **La concertation est achevée.** Ce décret actualisera les textes réglementaires existants et précisera les dispositions relatives à la sanction du non-respect des règles relatives à l'encadrement des loyers ;

- à l'article 203, le **décret** qui doit fixer le montant minimal des pénalités applicables au syndic de copropriété qui ne transmet pas certaines pièces au-delà du délai d'un mois. Le Gouvernement qui envisageait de le publier **en mars 2019** est en retard sur son calendrier. Le décret doit encore

être soumis au CNTGI. Le Gouvernement envisage de fixer la pénalité à 15 euros par jour de retard ;

- à l'article 205, le **décret** qui doit fixer la liste minimale des documents concernant la copropriété accessibles en ligne. Le Gouvernement qui envisageait de le publier **en avril 2019** est en retard sur son calendrier. Le décret doit encore être soumis au CNTGI ;

- à l'article 211, le **décret en Conseil d'État** qui doit préciser certaines modalités de vote et de participation des copropriétaires aux assemblées générales de copropriété (vote par correspondance, visioconférence). Le Gouvernement qui envisageait de le publier **en mai 2019** est en retard sur son calendrier. **La concertation est en cours.**

L'article 117 crée un régime relatif à la « cohabitation intergénérationnelle solidaire », permettant à des personnes de soixante ans et plus de louer ou de sous-louer à des personnes de moins de trente ans une partie du logement dont elles sont propriétaires ou locataires.

Un arrêté doit établir une charte de la cohabitation intergénérationnelle solidaire et préciser le cadre général et les modalités pratiques de la cohabitation intergénérationnelle solidaire. Le calendrier de publication de cet arrêté n'a, à ce jour, pas été rendu public.

L'article 129 crée un régime relatif à l'habitat inclusif destiné aux personnes handicapées et aux personnes âgées qui font le choix, à titre de résidence principale, d'un mode d'habitation regroupé, entre elles ou avec d'autres personnes, et assorti d'un projet de vie sociale et partagée.

**Deux décrets** doivent être publiés :

- un décret déterminant le montant, les modalités et les conditions de versement du forfait pour l'habitat inclusif au profit de la personne morale chargée d'assurer le projet de vie sociale et partagée ;

- un décret plus général définissant les conditions d'application du nouveau titre relatif à l'habitat inclusif pour les personnes handicapées et les personnes âgées figurant au sein du code de l'action sociale et des familles.

Il convient de souligner que **le Gouvernement est en retard sur le calendrier qu'il s'était fixé**, tel qu'il ressort du tableau de programmation des mesures d'application de la loi transmis à votre commission, qui fixait l'objectif d'une adoption en avril 2019.

**Trois arrêtés** doivent encore être publiés :

- un arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées, de la sécurité sociale et du budget doit déterminer la part de certaines recettes de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie<sup>1</sup> qui

---

<sup>1</sup> Il s'agit de déterminer, d'une part, la part des 61,4 % de contribution au taux de 0,3 % due sur les avantages de retraite et d'invalidité affectés au financement de l'allocation personnalisée

devront abonder la part du budget de la Caisse retraçant le financement du forfait pour l'habitat inclusif ;

- un cahier des charges national doit être fixé par arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et du logement ;

- un arrêté des ministres chargés des personnes âgées, des personnes handicapées et du logement doit déterminer le modèle de rapport transmis par les présidents de départements à la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie et aux commissions de coordination des politiques publiques de santé.

S'agissant des **locations de meublés touristiques**, l'article 145 de la loi entend durcir le régime applicable afin de lutter contre la soustraction de logements du marché de la location d'habitation. Cet article renforce notamment l'information à la disposition des communes en prévoyant une transmission obligatoire par les loueurs et par les plateformes d'un certain nombre de renseignements leur permettant de contrôler le respect de la réglementation, et en particulier la durée maximale de 120 jours. Un **décret en Conseil d'État** doit préciser la fréquence et les modalités techniques de transmission de ces informations en fonction des caractéristiques des communes, de leurs besoins pour effectuer les contrôles et de la capacité à répondre.

Le projet de décret a été notifié à la Commission européenne en application de la directive 2015/1535. Il prévoit, entre autres dispositions, que la transmission des informations par les plateformes s'opère au maximum trois fois par an (au 30 avril, au 31 août, et au 31 décembre). La date d'entrée en vigueur est estimée au 1<sup>er</sup> septembre. Il convient de souligner que le Gouvernement est **en retard sur le calendrier qu'il s'était fixé**, tel qu'il ressort du tableau de programmation des mesures d'application de la loi transmis à votre commission, qui déterminait comme objectif une adoption en avril 2019.

En matière de lutte contre l'habitat indigne, l'article 191 **interdit** à un marchand de sommeil sur lequel pèse une interdiction d'acheter **de participer à une vente aux enchères** d'un bien immobilier à usage d'habitation ou d'un fonds de commerce d'un établissement recevant du public à usage total ou partiel d'hébergement. Il prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour définir ses modalités d'application. Le gouvernement envisage de le publier en mai 2019.

L'article 199 permet à l'État de céder gratuitement les terrains de son domaine public maritime en Guadeloupe et en Martinique à des organismes agréés identifiés par les communes et exerçant des activités en faveur du

logement et de l'hébergement des personnes défavorisées. Il modifie l'article L. 5112-4 du code général de la propriété des personnes publiques, dont le dernier alinéa prévoit l'adoption d'un décret en Conseil d'État pour déterminer les conditions dans lesquelles les terrains autres que ceux libres de toute occupation peuvent être cédés aux communes, aux organismes d'habitat social ou, depuis la loi « ELAN », à ces organismes agréés identifiés par les communes. En conséquence, un décret en Conseil d'État devra être adopté.

*e) Mesures pour favoriser la revitalisation des centres-villes*

**Trois articles relatifs à la revitalisation des centres-villes prévoient des mesures d'application.**

Les quatre mesures d'application, prévues aux articles 157, 164 et 168, doivent être prises par un décret en Conseil d'État dont l'objectif initial de publication est avril-mai 2019. Ces mesures viseraient :

- à préciser les conditions de publicité des projets d'aménagement commercial soumis à autorisation lorsque leur implantation est prévue dans un secteur d'intervention d'une ORT (article 157) ;

- à préciser la possibilité pour le préfet de suspendre par arrêté l'enregistrement et l'examen en CDAC des demandes d'AEC relatives aux projets mentionnés lorsque leur implantation est prévue hors du périmètre de l'ORT (article 157) ;

- à préciser l'obligation de démantèlement et de remise en état des sites sur lesquels une exploitation commerciale a cessé. À défaut, le préfet pourra obliger à consigner entre les mains d'un comptable public une somme répondant du montant des travaux à réaliser et faire procéder d'office au démantèlement et à la remise en état du site (article 164) ;

- à préciser l'obligation faite au préfet de mettre en demeure l'exploitant qui ne respecte pas l'AEC soit de fermer au public les surfaces de vente exploitées illégalement en cas de création, soit de ramener sa surface commerciale à l'AEC, sous peine de pénalités financières (article 168) ;

Le Gouvernement a également indiqué que plusieurs mesures réglementaires non explicitement prévues par la loi devraient être prises :

- un **décret en Conseil d'État** en application de l'article 157, I afin de permettre à l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) de financer de nouveaux bénéficiaires dans le cadre d'un dispositif immobilier et foncier en ORT. La rédaction de ce décret fait actuellement l'objet de concertations. Votre commission a été informée d'un objectif initial de publication en mars 2019 ;

- un **décret en Conseil d'État** en application de l'article 165 relatif aux modalités de dérogation à l'obligation d'AEC pour les opérations immobilières combinant un projet d'implantation commerciale et des logements situées dans un centre-ville compris dans l'ORT. Cette dérogation

est subordonnée à la condition que la surface de vente du commerce soit inférieure au quart de la surface de plancher à destination d'habitation. La parution de ce décret est envisagée pour avril-mai 2019 ;

- un **décret en Conseil d'État** en application de l'article 167 relatif aux conditions de désignation et de convocation du membre d'une CDAC amené à être auditionné par la Commission nationale d'aménagement commercial (CNAC). La parution de ce décret est envisagée pour avril-mai 2019 ;

- un **décret en Conseil d'État** en application de l'article 171 relatif à la possibilité, pour un pétitionnaire dont le projet a été rejeté pour un motif de fond par la CNAC, d'un passage direct en CNAC dans le cas où il souhaite déposer une nouvelle demande d'autorisation et que la nouvelle demande ne constitue pas une modification substantielle. La parution de ce décret est envisagée pour avril-mai 2019 ;

- un **décret en Conseil d'État** en application de l'article 172 relatif à la réouverture au public d'un magasin de commerce de détail d'une surface de vente supérieure à 2 500 mètres carrés dont les locaux ont cessé d'être exploités pendant trois ans. La parution de ce décret est envisagée pour avril-mai 2019 ;

### 3. Trois exemples d'applications de la loi ELAN

#### *a) Deux ordonnances sur les dix attendues ont déjà été publiées*

La loi ELAN comprend 10 habilitations à légiférer par ordonnances. Votre commission est particulièrement attentive à leur adoption et à leur contenu. En effet, le rapport sur l'application des lois au 31 mars 2018 de notre collègue Valérie Létard avait montré que non seulement le recours aux ordonnances ne permettait pas de légiférer plus vite mais que dans un certain nombre de cas le gouvernement n'utilisait pas l'habilitation qui lui avait été donnée voire préférerait finalement légiférer selon la procédure législative ordinaire.

#### Liste des ordonnances de la loi ELAN

Article	Objet	Terme de l'habilitation
Article 46	Réforme des rapports entre documents d'urbanisme	22 mai 2020
Article 46	Réforme du périmètre et du contenu du schéma de cohérence territoriale (SCoT)	22 mai 2020

Article 50	Réforme des schémas d'aménagement régional (SAR)	22 novembre 2019
Article 65	Adaptation du contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication	22 mai 2019
Article 88	Politique des loyers dans le parc social	22 mai 2019
Article 88	Transfert différé des quotes parts de parties communes en cas de création de copropriété au sein d'un immeuble HLM	22 mai 2019
Article 198	Habitat indigne	22 mai 2020
Article 215	Codification du droit de la copropriété	22 novembre 2020
Article 215	Fonctionnement des copropriétés	22 novembre 2019
Article 217	Bail numérique	22 mai 2020

Deux ordonnances ont été prises. Il s'agit de celle prévue à l'[article 65](#) qui habilite le Gouvernement à adapter, par **ordonnance**, le régime applicable au **contrat de construction d'une maison individuelle** avec fourniture de plan au cas des **constructions préfabriquées**, en vue de favoriser ce type de constructions.

**L'ordonnance n° 2019-395 du 30 avril 2019 relative à l'adaptation du contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture de plan dans le cadre de la préfabrication** a ainsi été publiée dans le délai de six mois. Elle n'est toutefois à ce jour pas pleinement applicable dans la mesure où un décret en Conseil d'État doit encore déterminer un échéancier de paiement spécifique à la préfabrication et préciser le contour des contrats de construction de maison individuelle mettant en œuvre la préfabrication.

Par ailleurs, s'agissant du contrat de construction d'une maison individuelle plus largement, il convient de noter que le décret n° 2019-305 du 11 avril 2019 modifiant les dispositions du code de la construction et de l'habitation relatives à l'accessibilité des bâtiments d'habitation et au contrat de construction d'une maison individuelle avec fourniture du plan modifie l'échéancier de paiement en ce qui concerne la réalisation des enduits extérieurs, en ajoutant ces enduits à la liste des travaux relevant de la fin du chantier de construction.

**La seconde ordonnance publiée est celle prévue à l'article 88. Elle est relative à l'insertion d'une clause permettant de différer le transfert pendant une période maximale de 10 ans les quotes-parts des parties communes en cas de vente d'un logement appartenant à un bailleur social.**

Ainsi, l'ordonnance n° 2019-418 du 7 mai 2019 relative à la vente de logements appartenant à des organismes d'habitations à loyer modéré à des personnes physiques avec application différée du statut de la copropriété prévoit que jusqu'au transfert des quotes-parts le bailleur social devra entretenir les parties communes et veiller à leur conservation mais aussi en supporter les dépenses. Il ne pourra prendre de décision portant atteinte de manière significative à la valeur de l'immeuble. L'acquéreur devra en contrepartie verser une contribution liée à l'usage des parties communes et à leur entretien. Le transfert différé de la propriété devra intervenir à une date commune à l'ensemble des ventes. Le dispositif s'appliquera à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020 uniquement pour les mises en vente de logement n'appartenant pas déjà à une copropriété.

**Trois habilitations à prendre des ordonnances concernent l'urbanisme :**

- à l'article 46, une première habilitation relative à la **réforme des rapports entre documents d'urbanisme**. Elle devra être prise dans un délai de dix-huit mois, c'est-à-dire d'ici le 22 mai 2020. Le Gouvernement a indiqué que cette ordonnance serait publiée d'ici janvier 2020 ;

- à l'article 46, une seconde habilitation relative à la **réforme du périmètre et du contenu du schéma de cohérence territoriale (SCoT)**. Elle devra être prise dans un délai de dix-huit mois, c'est-à-dire d'ici le 22 mai 2020. Le Gouvernement a indiqué que cette ordonnance serait publiée d'ici janvier 2020 ;

- à l'article 50, une ordonnance relative à la réforme des **schémas d'aménagement régional (SAR)**, qui devra être prise dans un délai de douze mois, c'est-à-dire d'ici le 22 novembre 2019. Le Gouvernement a indiqué que cette ordonnance serait publiée d'ici juillet 2019.

Sollicitée à ce sujet, **la DHUP n'a pas indiqué l'état d'avancement des travaux sur ces ordonnances, ni quand seraient menées les consultations auxquelles le Gouvernement s'était engagé** lors de l'examen du texte de loi au Sénat. À ce stade, les pistes de travail envisagées par le Gouvernement ne sont donc pas connues.

**L'ordonnance relative à la politique des loyers qui est prévue par l'article 88** doit être publiée avant le 22 mai 2019. D'après les informations recueillies par votre commission, l'ordonnance devrait permettre aux bailleurs sociaux de mettre en place une politique des loyers à titre expérimental pour une durée de 5 ans. Ainsi, pour certains logements quel que soit leur mode de financement, les loyers des baux nouveaux conclus avec des ménages dont les ressources sont inférieures à 80% des plafonds des logements financés par un PLAI ne devront pas excéder les plafonds APL. En contrepartie, les loyers d'autres logements pourront être fixés librement dans la limite des plafonds des logements financés par un PLS. Ce dispositif serait moins contraignant que le dispositif de nouvelle politique des loyers

introduit par la loi relative à l'égalité et à la citoyenneté. En revanche, la commission n'a pas à ce stade d'éléments sur les évolutions en matière de supplément de loyer de solidarité que l'ordonnance doit également comporter.

S'agissant de la lutte contre **l'habitat indigne**, l'article 198 habilite le Gouvernement à adopter, dans un délai de dix-huit mois après la promulgation de la loi, une ordonnance en vue de clarifier et d'harmoniser les polices administratives spéciales qui y sont rattachables. Afin de permettre au législateur d'intervenir en temps utile dans l'hypothèse où les ordonnances ne seraient pas conformes à l'esprit de l'habilitation, un dispositif d'entrée en vigueur différée des mesures de l'ordonnance avait été introduit. À ce jour, l'ordonnance n'a pas été publiée. Le Gouvernement a confié à deux députés la mission de rédiger un rapport sur la lutte contre l'habitat indigne, dont les conclusions sont attendues fin mai. Le contenu des ordonnances devrait s'inspirer des recommandations de ce rapport. Lors de l'examen de la proposition de loi visant à améliorer la lutte contre l'habitat insalubre ou dangereux, votre commission a estimé après les événements survenus à Marseille que les délais de rédaction et de publication de l'ordonnance devaient être accélérés. **Votre commission sera particulièrement attentive au contenu de ces ordonnances**, qui modifieront des dispositions importantes en matière de pouvoirs de police du maire.

L'article 215 prévoit deux habilitations à légiférer par ordonnances **en matière de copropriété**. La Direction des affaires civiles et du Sceau a indiqué à votre commission que la première ordonnance réformant la gouvernance de la copropriété pourrait porter sur la mise en concurrence des syndicats, sur l'application des différentes majorités, sur l'adaptation de la taille de la copropriété et sur le fonds travaux. Le gouvernement réfléchirait également à la possibilité de déléguer certaines décisions au conseil syndical dans les grandes copropriétés.

Par ailleurs, lors des débats, le Sénat avait proposé deux mesures qui ont été supprimées par la CMP au motif qu'il s'agissait de mesures réglementaires. Il s'agit de la possibilité pour un copropriétaire de se faire représenter par toute personne de son choix pour le contrôle des comptes annuels en prévision de l'assemblée générale et le fait que seul un copropriétaire puisse se prévaloir de l'absence d'habilitation du syndic à agir en justice. D'après les informations recueillies auprès de la Direction des affaires civiles et du Sceau, ces deux mesures devraient faire l'objet d'un décret. Néanmoins, la possibilité de se faire représenter serait limitée au seul locataire qui ne pourrait consulter que les pièces justificatives des charges récupérables.

S'agissant de l'ordonnance de codification des lois relatives à la copropriété, le travail devant la commission de codification devrait débuter en juin 2019.

La loi contient également certaines dispositions relatives à la **numérisation des contrats de location**. Il en va notamment ainsi de l'article 217, qui habilite pendant dix-huit mois le Gouvernement à prendre, par voie d'ordonnance, des dispositions tendant à définir un régime d'agrément des prestataires assistant les propriétaires et les locataires dans l'établissement d'un bail d'habitation à l'aide d'outils numériques et à améliorer la connaissance des données relatives à ces contrats. À ce jour, l'ordonnance n'a pas été publiée. Votre commission ne porte pas de jugement, à ce stade, dans la mesure où le délai d'habilitation n'est pas expiré.

*b) Le regroupement des bailleurs sociaux : une dynamique enclenchée*

Mme Marie-Dominique de Veyrinas, ex-membre de la DHUP, et M. Pierre Quercy, président d'Habitat réuni, ont été missionnés par le ministère de la Cohésion des territoires sur les regroupements des organismes HLM. Entendu par Mme Dominique Estrosi-Sassone, rapporteur du projet de loi ELAN, M. Quercy a indiqué que sa mission n'avait pas de terme et visait à faciliter la mise en œuvre de la loi ELAN sur ce point en rencontrant les bailleurs sociaux ou les services de l'État qui le demandent.

Dans sa circulaire précitée, le Gouvernement a tout particulièrement attiré l'attention des préfets et des services déconcentrés sur les dispositions en matière de regroupement des bailleurs sociaux. Le gouvernement a indiqué que les projets devront se révéler pertinents et économiquement viables. L'État devra au final agréer les projets de fusion ou de regroupements des organismes. La circulaire précise que l'État ne peut donc « rester passif » et doit faciliter les solutions de regroupements.

M. Quercy a indiqué que **la dynamique des regroupements est engagée. 353 bailleurs sont concernés** (166 OPH, 101 SEM, 67 ESH et 19 coopératives). 208 d'entre eux ont un projet en cours d'études, 41 ont arrêté leur projet et 11 l'ont terminé. Des chiffres assez proches ressortaient de l'étude du cabinet EY paru en début d'année dans laquelle il apparaissait que 77% des organismes de logement social avaient réfléchi ou débuté un rapprochement avec d'autres bailleurs, 30% avaient lancé un rapprochement. Dans 64% des cas, le rapprochement s'envisageait au niveau territorial.

M. Quercy a indiqué constater une diversité des solutions de rapprochement envisagées (exemples fusion d'OPH dans un nouvel organisme, regroupement dans une SAC de 4 OPH dont deux atteignent le seuil de 12 000 logements, projets de SAC nationale, projet de SAC regroupant 4 OPH de départements différents, projet de SAC entre un OPH et une ESH, regroupements d'ESH).

Les difficultés constatées dans la mise en œuvre des regroupements sont de plusieurs sortes : isolement de l'organisme, fragilités financières des organismes qui veulent se regrouper, organismes qui même regroupés

n'atteignent pas le seuil de 12 000 logements, double obligation de fusion des offices et de regroupement.

Le calendrier qui prévoit d'avoir terminé les regroupements avant le 1<sup>er</sup> janvier 2021 devrait être tenu, à condition que les décrets relatifs aux clauses-types des SAC et du décompte des logements permettant de déterminer le seuil de 12 000 logements paraissent avant l'été.

De l'avis de l'ensemble des acteurs concernés, les économies ne seront pas immédiates, des surcoûts pourront même être constatés dans un premier temps.

*c) Les mesures censurées par le Conseil constitutionnel : première séance de rattrapage*

19 dispositions de la loi ELAN ont été censurées par le Conseil constitutionnel au motif qu'elles n'avaient pas de lien même indirect avec le projet de loi déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale.

Sur proposition de Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, le Sénat a adopté le 22 janvier 2019 une proposition de loi relative à plusieurs articles de la loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique **qui reprend cinq dispositions censurées par le Conseil constitutionnel** :

- l'article 1<sup>er</sup> reprend le contenu des dispositions de l'article 91 de la loi ELAN afin de prévoir un accès permanent des forces de l'ordre aux parties communes des bâtiments du parc social ;

- l'article 2, reprend le contenu des dispositions de l'article 121 de la loi ELAN, qui est relatif à l'aggravation des sanctions en cas d'occupation des parties communes d'immeuble, à la résiliation automatique du bail en cas de condamnation pour trafic de drogue et à l'application rétroactive d'une clause permettant de résilier le bail automatiquement en cas de condamnation du locataire pour troubles de voisinage ;

- l'article 3 reprend l'article 123 qui prévoit que les huissiers de justice ont accès aux boîtes aux lettres des immeubles d'habitation dans les mêmes conditions que les agents de la Poste ;

- l'article 4 reprend l'article 152 qui permet aux agents de l'INSEE dans le cadre de leur mission d'accéder aux parties communes des immeubles ;

- l'article 5 reprend l'article 144 qui prévoit l'accès des agents assermentés du service municipal ou départemental du logement aux parties communes des immeubles.

## **B. LOI N° 2017-86 DU 27 JANVIER 2017 RELATIVE À L'ÉGALITÉ ET À LA CITOYENNETÉ**

De nombreuses dispositions relatives au logement et à l'urbanisme sont d'application directe.

### **1. Les mesures prises**

Plusieurs mesures réglementaires étaient attendues. Au cours de la période de référence, en application de l'article 97 (loi SRU), le gouvernement a publié **l'arrêté du 22 mars 2019 fixant le montant du loyer-plafond mentionné au 6° de l'article L. 302-5 du code de la construction et de l'habitation**. Cet arrêté fixe 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.

### **2. Les mesures manquantes**

Plusieurs mesures d'application sont devenues obsolètes en raison de l'application de l'article 151 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Tel est le cas des quatre mesures relatives au CNTGI prévues par l'article 124.

#### **Cinq mesures d'application sont encore manquantes.**

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 **Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP)** n'a donné aucune explication quant au retard pris dans l'édition de ces trois mesures d'application.

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. Interrogée, la DHUP n'a donné aucune explication quant au retard pris dans l'édition de cette mesure d'application.

S'agissant du Fonds national d'aide au logement (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. Interrogée, la DHUP n'a donné aucune explication quant au retard pris dans la publication de cette mesure d'application.

L'article 117 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans un délai de 24 mois à compter de la promulgation de la loi, soit le 26 janvier 2019, pour deux sujets :

- pour procéder à une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation relatif aux habitations à loyer modéré afin d'en clarifier la rédaction et le plan ;

- pour codifier dans le code de la construction et de l'habitation les dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale.

Le Gouvernement n'a pas publié dans le délai prescrit la première ordonnance de clarification du code de la construction. Quant à la seconde ordonnance, la loi ELAN a accordé un délai supplémentaire de 6 mois au Gouvernement pour qu'il puisse finir de rédiger l'ordonnance de codification.

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

De nombreuses mesures de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi Alur, étaient d'application directe.

207<sup>1</sup> mesures d'application étaient attendues pour cette loi (hors rapports). Malgré l'effort du Gouvernement pour publier les textes, seules 175 mesures ont été prises, portant le taux d'application de la loi à 97 % au 31 mars 2019. Plus de cinq ans après son adoption, la loi Alur n'est toujours pas entièrement applicable.

En ce qui concerne le **titre IV de la loi**, qui vise à moderniser les documents de planification et d'urbanisme, il comprend 52 articles, dont 37 sont entièrement d'application directe. Si l'on exclut du calcul les articles devenus sans objet, **le taux d'applicabilité du titre IV est de 96 %** (47 articles sur 49).

### 1. Une seule mesure d'application prise

Aucune nouvelle mesure réglementaire concernant les titres I à III relatifs au logement n'a été prise pendant la période de référence.

Une mesure réglementaire a en revanche été prise sur le titre IV relatif à l'urbanisme, en application de l'article 173 relatif à la certification des études de sol et des mesures de gestion de la pollution des sols. Plus de quatre ans et demi après la promulgation de la loi ALUR, les ministres de la transition écologique et solidaire et de l'économie et des finances ont finalement pris **l'arrêté du 19 décembre 2018 fixant les modalités de la certification prévue aux articles L. 556-1 et L. 556-2 du code de l'environnement et le modèle d'attestation mentionné à l'article R. 556-3 du code de l'environnement**, qui définit les normes auxquelles doit répondre la certification des bureaux d'études par le Comité français d'accréditation (COFRAC), ainsi que le modèle d'attestation délivrées par ces bureaux.

**Les articles 129, 132, 133, 149, 155, 163, 164, 169, 173 et 174 sont donc entièrement applicables.**

### 2. Six mesures d'application restent encore à prendre

#### a) Plusieurs mesures sont devenues obsolètes

Plusieurs **mesures sont devenues obsolètes** en raison de l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi ELAN. Tel est le cas :

---

<sup>1</sup> De nombreuses mesures sont devenues obsolètes en raison de l'adoption de la loi ELAN.

- du décret relatif aux conditions de décence d'un logement en colocation, prévu par l'article 1<sup>er</sup>. Le Gouvernement a constaté que l'incompatibilité des textes actuels (décret du 30 janvier 2002 et article 8-1 de la loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986) qui prévoient pour l'un de respecter des superficie et volume de 14 m<sup>2</sup> et de 33 m<sup>3</sup> et pour l'autre une superficie et un volume de 9 m<sup>2</sup> et de 20 m<sup>3</sup>, ne permettait pas d'édicter le décret définissant les règles relatives à la décence en cas de colocation. 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 141 de la loi ELAN a proposé de retenir les règles relatives à la superficie et au volume prévus pour les locaux d'habitation soit a minima une surface de 9 m<sup>2</sup> et un volume de 20 m<sup>3</sup> et d'apprécier la décence en prenant en compte l'ensemble des éléments et pièces du logement et non de la seule partie de logement dont le colocataire a la jouissance exclusive ;

- 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'article 141 de la loi ELAN a en effet supprimé l'adaptation des règles de la décence aux locaux des hôtels meublés ;

- des 17 mesures d'application de la garantie universelle des loyers prévue à l'article 23, l'article 154 de la loi ELAN ayant abrogé cette garantie qui n'a jamais été appliquée en pratique.

Concernant le titre IV relatif à l'urbanisme, l'article 159, qui prévoit l'adoption d'un décret fixant les modalités de la publication d'un cahier des charges de lotissement au bureau des hypothèques ou au livre foncier, était resté inapplicable depuis la promulgation de la loi ALUR.

**Il a été rendu sans objet par la suppression à l'article 47 de la loi n° 2018-1021** du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite « loi ELAN », des dispositions en question. Cette suppression des trois derniers alinéas de l'article L. 442-9 du code de l'urbanisme, adoptée à l'initiative du Sénat, tirait les conséquences des grandes difficultés rencontrées dans l'application de l'article 442-9 du code de l'urbanisme, qui mettait en œuvre un mécanisme de caducité automatique des dispositions non réglementaires des cahiers de charges de lotissement non approuvés. Ces difficultés et les réserves exprimées par le Conseil d'État vis-à-vis de la constitutionnalité de la base légale expliquent notamment, comme l'a indiqué la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, qu'aucun décret d'application n'avait été pris pour l'application de l'article 159 de la loi ALUR.

*b) Les mesures attendues en matière de logement*

**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 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.

Parmi les mesures toujours attendues, figurent :

- le 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 des difficultés juridiques des dispositions législatives conduisant à ajournée la rédaction du décret ;

- le 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 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, n'est pas paru. Interrogée, la DHUP n'a donné aucune explication quant au retard pris pour élaborer.

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.

### **3. 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 rapport d'évaluation de la garantie universelle des loyers (article 23 de la loi) n'est plus attendu la garantie universelle des loyers ayant été abrogée par l'article 154 de la loi ELAN.

Doivent encore être remis :

- 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 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 de l'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 ;

- le rapport prévu à l'article 134 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. À ce jour, aucun rapport n'a été transmis par le Gouvernement au Parlement. Selon les informations fournies par la Direction de l'habitation, de l'urbanisme et des paysages, cela s'explique par la mise en place du Nouveau Conseil aux Territoires (NCT), qui a succédé à l'aide technique de l'État aux collectivités locales, et qui a élaboré une Direction nationale d'orientation (DNO) signée en mars 2016. **Le rapport prévu ne sera donc pas publié.**

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** par le Gouvernement.

### 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.**

La loi du 9 février 2015 est 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 superfétatoires.

En revanche, et comme l'année dernière, **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 quatre 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.**

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 2018 un avis et un rapport sur ce thème<sup>1</sup>. En l'absence de rapport remis par le Gouvernement au Parlement, l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques a réalisé une série d'auditions dont le contenu a été compilé dans un rapport d'information publié le 12 juillet 2018<sup>2</sup>. Selon le Gouvernement, le rapport serait quasiment finalisé et devrait être transmis au Parlement dans les semaines à venir.

Pour autant, plusieurs avancées en matière d'information du public peuvent être soulignées par rapport à l'année passée. Ainsi, le décret n° 2016-1211 du 9 septembre 2016 relatif à l'information locale en

---

<sup>1</sup> *Avis de l'Anses et rapport d'expertise collective relatif à l'expertise sur l'hypersensibilité électromagnétique (EHS) ou intolérance environnementale idiopathique attribuée aux champs électromagnétiques (IEI-CEM), mars 2018.*

<sup>2</sup> *Quelle prise en compte de l'hypersensibilité électromagnétique ?, Rapport n° 664 (2017-2018) de MM. Cédric VILLANI, député et Gérard LONGUET, sénateur, fait au nom de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, déposé le 12 juillet 2018.*

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 enfin été complété par les décret et arrêtés permettant la constitution du comité national de dialogue :

- le décret n° 2018-755 du 29 août 2018 modifiant l'article R. 20-44-28-1 du code des postes et des télécommunications électroniques met fin à la présence de parlementaires au sein du comité national de dialogue, conformément à la volonté du Sénat de ne plus désigner les parlementaires au sein d'un organisme extraparlamentaire dont la présence est exigée par un texte de nature réglementaire ;

- les arrêtés du 20 septembre 2018, le premier désignant les associations représentées au sein de ce comité<sup>1</sup> ; l'autre désignant Michel Sauvade maire de Marsac-en-Livarois, en qualité de personnalité qualifiée, à qui revient, en application des dispositions de l'article R. 20-44-28-1 précité, la présidence du comité<sup>2</sup>.

En conséquence **le comité s'est réuni pour la première fois le 12 décembre 2018.**

De même, l'Agence nationale des fréquences a pérennisé son **relevé des points atypiques**, conformément à l'action prévue au 5° du I de l'article L. 43 du code des postes et des télécommunications, dans sa rédaction issue de la loi commentée. Au premier recensement du 28 décembre 2017<sup>3</sup> a succédé un **deuxième recensement publié le 20 mars 2019<sup>4</sup>**. Il dénombre ainsi 33 points atypiques parmi les 3 168 mesures effectuées par l'Agence, contre 15 lors du précédent relevé. 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.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 20 septembre 2018 relatif à la composition du comité de dialogue de l'Agence nationale des fréquences. Le comité est composé d'associations de représentants d'élus locaux, d'exploitants d'installations radioélectriques, de fournisseurs de services de communications électroniques, d'utilisateurs des services communications électroniques, d'équipementiers, d'associations agréées de protection de l'environnement, d'associations agréées de défense des consommateurs, d'associations agréées dans le domaine de la santé, d'associations d'utilisateurs du système de santé et d'associations familiales. Les représentants actuels ont été nommés pour une durée de 5 ans à compter du 20 septembre 2018.

<sup>2</sup> Arrêté du 20 septembre 2018 portant nomination au Comité national de dialogue de l'Agence nationale des fréquences

<sup>3</sup>[https://www.anfr.fr/fileadmin/points-atypiques/Recensement\\_des\\_points\\_atypiques\\_ann%C3%A9\\_2017.pdf](https://www.anfr.fr/fileadmin/points-atypiques/Recensement_des_points_atypiques_ann%C3%A9_2017.pdf)

<sup>4</sup> <https://www.anfr.fr/fileadmin/points-atypiques/20190320-recensement-points-atypiques-2018.pdf>

Par ailleurs, la loi confiait à certaines administrations la mission d'effectuer certaines actions, qu'elles ont tardivement commencé à mettre en œuvre. La **politique de sensibilisation et d'information concernant l'usage des terminaux mobiles** prévue à l'**article 6** n'a trouvé pour seule traduction qu'un kit de communication (supports papiers et vidéo) sur les bons comportements à adopter avec son téléphone mobile. Dans son rapport pour avis sur les crédits consacrés au numérique et aux postes au sein de la mission « Économie » du projet de loi de finances pour 2019, votre collègue Anne-Catherine Loisier, a estimé qu'un **travail renforcé de pédagogie à destination du grand public** serait utile, afin que chacun puisse mieux appréhender les bonnes pratiques en matière d'exposition aux ondes électromagnétiques au quotidien<sup>1</sup>.

Enfin, **les travaux** déjà évoqués l'année dernière **pouvant mener à l'adoption de mesures non prévues** en vue de 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 **se sont poursuivis**. 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 ont été mis en consultation** en mai 2018 sur le site du ministère des solidarités et de la santé<sup>2</sup>. Ils ont également été notifiés à la Commission européenne. Selon le ministère des solidarités et de la santé, à la suite de cette consultation, de nouveaux travaux interministériels ont dû être organisés. Les projets de texte devraient être soumis à l'avis de l'ARCEP, avant transmission au Conseil d'État, probablement avant l'été 2019.

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

---

<sup>1</sup> [\*Projet de loi de finances pour 2019, crédits de la mission « Économie », rapport pour avis n° 148 \(2018-2019\) de Mmes Élisabeth Lamure, Anne-Catherine Loisier et M. Martial Bourquin, fait au nom de la commission des affaires économiques\*](#)

<sup>2</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>

## 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**

La loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017 organise **l'arrêt progressif, d'ici à 2040, de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures** sur le territoire national. Elle comporte d'autres mesures relatives à l'énergie parmi lesquelles la régulation de l'accès au stockage souterrain de gaz naturel, l'encadrement de la pratique dite du « commissionnement » - pour laquelle le Conseil constitutionnel a récemment jugé que la validation législative des conventions passées était conforme à la Constitution<sup>1</sup> - ou une nouvelle réforme des règles de raccordement des énergies marines renouvelables.

**La mise en application de la loi apparaît globalement satisfaisante** : au 31 mars 2019, **les 12 textes réglementaires parus** - dont 10 l'ont été dans les six mois suivant la publication de la loi - **ont rendu applicables 13 des 18 dispositions appelant une mesure, soit 76 % d'entre elles**<sup>2</sup>. Deux textes non explicitement prévus sont également parus, dont l'un au moins - sur les obligations d'économies d'énergie des distributeurs de fioul domestique - était en réalité nécessaire pour permettre l'application de la loi.

Votre commission se satisfait en particulier de la **mise en œuvre rapide de la réforme du stockage du gaz** qui a permis d'assurer la sécurité d'approvisionnement en gaz pour l'hiver 2018-2019 et à laquelle le Sénat a largement contribué.

En revanche, **aucun des 4 rapports demandés par le législateur avant la fin de l'année 2018 n'a encore été remis** :

- à l'article 7, un rapport sur l'accompagnement des entreprises et des salariés impactés par l'arrêt de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures et sur la reconversion des territoires concernés. Selon le Gouvernement, ce rapport **devrait être transmis au Parlement de façon imminente** ;

- à l'article 8, un rapport évaluant l'impact environnemental des hydrocarbures mis à la consommation en France. Les travaux préparatoires ayant mis en évidence la difficulté à réaliser l'évaluation demandée et l'incapacité pour les opérateurs pétroliers à fournir les données requises, des discussions sont en cours avec ces derniers pour publier des informations

---

<sup>1</sup> Décision n° 2019-776 QPC du 19 avril 2019.

<sup>2</sup> Déduction d'une mesure attendue à l'article qui peut être considérée comme sans objet (cf. infra).

statistiques sur la base de moyennes nationales et le Gouvernement espère **finaliser le rapport à l'été 2019** ;

- à l'article 10, un rapport sur les aides de l'État en soutien aux activités de recherche et d'exploitation des hydrocarbures à l'international. Le Gouvernement fait état de difficultés à réunir des données en provenance de différents ministères mais indique que le rapport **sera remis avant l'été 2019** ;

- à l'article 22, un rapport sur la prise en compte des objectifs de développement durable lors de l'attribution des marchés publics. Compte tenu, là aussi, de la difficulté à recenser les données en l'absence de dispositif de suivi spécifique, il a été décidé, en lien avec l'Observatoire économique de la commande publique (OECB), de concentrer la réflexion à la fois sur les familles d'achat identifiées comme les plus impactantes en matière de qualité de l'air (flottes et transports publics, bâtiments, espaces verts et alimentation) et sur les territoires les plus exposés à la pollution atmosphérique (Paris, Lyon, Marseille et l'intercommunalité de la vallée de l'Arve) ou sur des collectivités actives sur le sujet (Grenoble, Nantes). Le projet de rapport devrait être **présenté au Conseil national de l'air au premier semestre 2019**.

• **La partie consacrée aux hydrocarbures** attendait deux mesures d'application dont l'une seulement est parue : il s'agit du **décret n° 2018-511 du 26 juin 2018** qui fixe le contenu du **dossier relatif au potentiel de reconversion** que l'exploitant d'une concession doit présenter cinq ans avant la fin de son titre (article 4). Le Conseil d'État ayant veillé à ce que cette obligation ne crée pas une charge lourde pour les exploitants, le dossier devra comporter, selon que l'exploitant aura jugé qu'une reconversion est « *raisonnablement envisageable* » ou non, le dossier une description d'au moins un projet de reconversion ou justifier les motifs de faisabilité technique et de viabilité économique pour lesquelles une reconversion ne lui semble pas envisageable.

Selon les informations fournies par le ministère, un premier dossier de reconversion a été remis en début d'année 2019 par le titulaire d'une concession s'achevant en février 2024. Bien que comportant des éléments sur la faisabilité d'une reconversion en une exploitation de géothermie « basse température » et répondant de manière satisfaisante aux attentes, cette réflexion ne devrait pas se concrétiser dès lors que le titulaire du titre entend demander la prolongation de sa concession jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2040, comme la loi l'autorise.

Un décret reste attendu à l'article 9 pour fixer le **mode de calcul de l'intensité d'émissions de gaz à effet de serre des hydrocarbures importés** que les sociétés importatrices d'hydrocarbures sur le sol français doivent rendre publique, chaque année, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. En pratique, cette définition se heurte aux mêmes difficultés que celles identifiées pour produire le rapport demandé à l'article 8 ; le Gouvernement laisse entendre

que des discussions se poursuivent avec les opérateurs pour publier certaines données statistiques mais **aucune échéance de publication du décret** n'a été indiquée.

• La nouvelle réglementation de l'accès au **stockage souterrain de gaz naturel** (article 12) est **presque totalement applicable** depuis la parution des textes suivants :

- 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 ;

- le **décret n° 2018-221 du 30 mars** a précisé les **modalités de constitution des stocks complémentaires** (le « filet de sécurité ») ;

- le **décret en Conseil n° 2018-276 du 18 avril 2018**, non attendu par la loi, a modifié la partie réglementaire du code de l'énergie relative à l'accès au stockage souterrain de gaz naturel pour tenir compte des modifications législatives introduites par la loi ;

- un **arrêté du 9 mai 2018** (trois occurrences) a défini la méthodologie de calcul de la **valeur des stocks de gaz faisant défaut** et servant à déterminer le montant de la sanction pécuniaire en cas de manquement, et fixé le **niveau minimum de remplissage** des capacités de stockage souscrites au 1<sup>er</sup> novembre de chaque année ;

- un **arrêté du 19 février 2019** a fixé à deux ans le **délai de préavis** au cours duquel les installations qui ne sont plus considérées comme nécessaires à la sécurité d'approvisionnement demeurent régies par les règles qui leur étaient antérieurement applicables.

En parallèle, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) a défini les modalités des enchères organisées pour allouer les capacités de stockage, fixé les revenus autorisés des opérateurs de stockage et arrêté le niveau du terme tarifaire inclus dans le tarif de transport pour compenser l'écart entre les recettes issues des enchères et le revenu autorisé des opérateurs.

**Une seule mesure reste attendue.** Il s'agit de l'arrêté devant préciser les **modalités du mécanisme additionnel d'interruptibilité**, sans compensation, devant permettre neutraliser les effets de la réforme du stockage du gaz pour les industriels gazo-intensifs en les exonérant du terme « stockage » du tarif d'utilisation des réseaux. Selon le Gouvernement, ce projet d'arrêté, comme du reste celui relatif au dispositif d'interruptibilité, garantie et rémunérée, créé par la loi « Transition énergétique », est **en cours d'élaboration**. La concertation avec les acteurs concernés (gestionnaires de réseaux et représentants des consommateurs industriels) a eu lieu et les consultations obligatoires requises (Conseil supérieur de l'énergie, Commission de régulation de l'énergie [CRE] et Commission nationale d'évaluation des normes) interviendront d'ici à l'été 2019, avant notification

à la Commission européenne ; l'objectif affiché est une **mise en œuvre opérationnelle des dispositifs d'interruptibilité au 1<sup>er</sup> avril 2020**.

Dans l'attente de la publication de ce cadre réglementaire, la CRE a fixé, à titre transitoire pour 2018 et 2019, pour le paiement du terme stockage, une assiette s'inscrivant dans la continuité économique du système précédent.

Pour renforcer la sécurité d'approvisionnement, l'article 12 avait aussi prévu un renvoi explicite à un **décret en Conseil d'État** pour préciser **l'obligation de fourniture** de leurs clients qui s'impose aux fournisseurs de gaz naturel mais qui, en réalité, renvoie à **une obligation existante** dont les conditions sont déjà fixées 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, et par ailleurs renforcée par l'ajout dans la loi d'une sanction financière en cas de manquement. Par conséquent, le Gouvernement n'envisage pas de modifier ces dispositions réglementaires et la mesure peut être considérée comme **sans objet**.

- La **réduction des coûts de raccordement des installations de biogaz aux réseaux de transport (article 12)** est applicable depuis la parution d'un **arrêté du 10 janvier 2019**. Comme attendu, ce taux de « réfaction tarifaire » a été fixé au niveau maximal prévu par la loi - 40 % -, dans la limite de 400 000 euros.

- L'article 12 habilitait aussi le Gouvernement à **légiférer par ordonnances**, d'ici au 30 décembre 2018, **sur trois sujets** : la modification des missions et obligations des acteurs du système gazier ; l'extension du mécanisme d'interruptibilité à des clients raccordés aux réseaux de distribution et le fait de rendre optionnelle la compensation financière versée aux consommateurs finals interruptibles ; la définition des règles de délestage des consommateurs et la modification des tarifs d'utilisation des réseaux applicables aux sites fortement consommateurs.

La seule ordonnance parue sur le fondement de cette habilitation dont le délai a expiré, **l'ordonnance n° 2018-1165 du 19 décembre 2018, ne comporte que certaines de ces mesures** :

- s'agissant des **missions des acteurs du système gazier**, les obligations des gestionnaires de réseau de transport de gaz naturel en matière d'analyse et de prévision sont renforcées, les acteurs gaziers devront transmettre à ces gestionnaires les données nécessaires à l'exercice de leurs missions et l'obligation de mise sur le marché des stocks non utilisés est étendue aux de gaz naturel liquéfié (GNL) conservés dans les terminaux méthaniers ;

- **un cadre législatif est défini pour le délestage** de la consommation de gaz naturel ;

- en revanche, **ni l'extension du mécanisme d'interruptibilité** à des clients raccordés aux réseaux de distribution, **ni le fait de rendre optionnelle la compensation financière** versée aux consommateurs finals interruptibles, **ni la possibilité de moduler les tarifs d'utilisation** pour tenir compte des différents niveaux de qualité d'acheminement garantis aux consommateurs **n'ont été traités dans le délai d'habilitation**.

S'agissant de l'interruptibilité, le Gouvernement estime que **le sujet aurait déjà été traité directement dans la loi**, à l'initiative du Sénat, **ce que votre commission conteste** dès lors qu'il s'agissait bel et bien de deux sujets distincts : le dispositif d'interruptibilité secondaire, non rémunérée, est certes bien inscrit dans la loi mais ni l'extension du dispositif d'interruptibilité rémunérée aux clients raccordés aux réseaux de distribution, ni la possibilité de rendre optionnelle la rémunération pour les clients raccordés aux réseaux de transport n'y figurent aujourd'hui. En l'absence d'ordonnance, aucune de ces mesures ne peut donc être mise en œuvre.

Quant à la modification des tarifs d'utilisation, le Gouvernement indique avoir **décidé de ne pas utiliser l'habilitation dans l'attente de la conclusion des discussions menées avec la Commission européenne** sur l'application d'un mécanisme analogue, et déjà en place, de réduction du tarif d'utilisation des réseaux d'électricité pour les consommateurs électro-intensifs.

Votre commission prend acte de cette dernière explication mais estime, dans les deux cas, que **le fait que le Gouvernement ne fasse pas usage des habilitations** qu'il a pourtant expressément demandées au législateur **la conforte dans le contrôle très vigilant qu'elle exerce** sur l'opportunité du recours aux ordonnances : elle continuera, chaque fois qu'il est possible, à leur préférer une législation directe et, à défaut, à encadrer strictement les délais comme le champ de l'habilitation.

• Les principaux éléments du nouveau cadre applicable au **raccordement des énergies marines renouvelables (article 15)** ont été fixés par le **décret n° 2018-222 du 30 mars 2018** (deux occurrences) qui a précisé 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.

#### **Deux textes d'application restent attendus :**

- un **arrêté** doit préciser la **part des indemnités** dues aux producteurs d'énergie marine renouvelable **dont le gestionnaire de réseau est redevable** ; le Gouvernement indique qu'il pourrait être publié en mai 2019 après avis de la CRE ;

- bien que le Gouvernement ne le mentionne pas, un **décret** est toujours requis pour fixer le **montant maximal par installation** des indemnités versées aux producteurs, qui ne figure pas dans le décret du 30 mars 2018.

- La **définition des réseaux électriques intérieurs des bâtiments** (article 16) a été complétée par le **décret n° 2018-402 du 29 mai 2018** qui précise ce qu'il convient d'entendre par « immeuble à usage principal de bureaux » (au moins 90 % de la surface hors œuvre nette est consacrée aux sous-destinations « bureaux » au sens du code de l'urbanisme) et prévoit les **droits et devoirs des différentes parties concernées** en matière de mise à disposition des informations sur les frais d'acheminement, d'installation de compteurs en décompte pour permettre aux usagers de choisir leur fournisseur d'électricité et aux producteurs d'électricité de bénéficier de mécanismes de soutien, et de remise en état préalable en cas d'intégration d'un réseau intérieur au réseau public.

- En application de l'article 18, le **décret en Conseil d'État n° 2018-400 du 29 mai 2018** a fixé les modalités d'**assermentation des agents** chargés de vérifier le respect des critères de **durabilité des biocarburants et bioliquides**.

- En application de l'article 19, un **arrêté du 1<sup>er</sup> juin 2018** a prévu le **maintien d'une distribution de gazole compatible** avec tous les véhicules (B7) **dans les stations-service qui mettent en vente le nouveau gazole B10**, et ce jusqu'au 31 décembre 2025. 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 domestique, un **décret en Conseil d'État n° 2018-401 du 28 mai 2015**, non expressément attendu par la loi, est venu préciser les modalités pratiques de la remontée de l'obligation des distributeurs aux metteurs à la consommation du fioul domestique, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

\*

**Au-delà du suivi des mesures réglementaires, l'application concrète du volet « hydrocarbures » de la loi appelle deux remarques.**

- La première porte sur **les suites contentieuses** de l'interdiction de la recherche et de l'exploitation des hydrocarbures et sur **les risques indemnitaires** qui pourraient en résulter pour l'État.

Selon les derniers chiffres communiqués par le Gouvernement, **une trentaine de recours contentieux** sont liés à l'entrée en vigueur de la loi :

- 25 concernent les refus d'octroi de nouveaux permis, dont certains contentieux ont déjà fait l'objet de jugements, favorables à l'État ;

- 3 concernent les prolongations ou octrois de concessions lorsque les durées accordées sont inférieures aux demandes faites par les pétitionnaires, notamment pour respecter la date limite du 1<sup>er</sup> janvier 2040 ;

- une question prioritaire de constitutionnalité a été soulevée par un requérant mais le tribunal administratif qui l'a examinée a décidé de ne pas la transmettre au Conseil constitutionnel.

À ce jour, les décisions administratives prises sur le fondement de la loi ont généré quatre recours indemnitaires, trois portant sur des demandes d'octroi de permis de recherches et le quatrième sur l'octroi d'une concession ne relevant pas du droit de suite. Selon l'analyse du Gouvernement, **le risque indemnitaire paraît faible** dès lors que les rejets de ces demandes initiales n'auraient causé aucun préjudice à leurs demandeurs (pas de droits acquis, pas de perte de chance, pas de pertes subies dues à la réalisation de travaux miniers).

• La seconde remarque a trait aux **effets de la loi sur les titres et demandes de titres** d'exploration et d'exploitation existants ou en cours d'instruction à l'entrée en vigueur de la loi.

**Sur les 33 permis de recherche en cours de validité recensés en septembre 2017** avant l'adoption de la loi :

- **5 permis sont encore valides** jusqu'à fin 2019 ou fin 2020 ;

- **5 permis ont expiré** sans demande de prolongation et sans exercice du droit de suite ;

- **2 permis ont expiré mais leurs titulaires ont exercé leur droit de suite** : ces deux demandes de concession sont en cours d'instruction et les permis sont donc prorogés en attendant la décision de l'administration, qui sera tenue d'y faire droit 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 ;

- **7 permis ont donné lieu à des demandes de prolongation qui ont été accordées**, dont deux l'ont été sur décision de justice enjoignant l'administration de les accorder ;

- **6 permis ont donné lieu à des demandes de prolongation qui ont été refusées** – essentiellement à raison d'un niveau de réalisation de travaux inférieur à l'engagement pris –, ce refus faisant l'objet, dans trois cas, de recours contentieux.

- **et 8 permis font l'objet de demandes de prolongation qui sont en cours d'instruction.**

Au total, **22 permis de recherche sont donc toujours valides et susceptibles d'aboutir à une exploitation** jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2040, voire au-delà, et **sur les 11 permis ayant expiré, seuls 6 l'ont été à la suite de refus de prolongation de l'administration** dont trois sont contestés en justice et pourraient in fine être annulés.

On rappellera aussi que parmi ces permis de recherche encore valides **figure le permis « Guyane Maritime »** prolongé en septembre 2017 jusqu'au 1<sup>er</sup> juin 2019 mais dont le titulaire, Total, a indiqué en février

dernier que le premier forage réalisé après la prolongation n'a pas confirmé la présence d'hydrocarbures et ne permet donc ni de poursuivre les opérations d'exploration, ni de prétendre à une concession. Ce permis, dont le potentiel de découverte était le plus prometteur en France, s'éteindra donc au 1<sup>er</sup> juin.

Par ailleurs, et 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>1</sup>.

S'agissant des titres d'exploitation, **63 concessions sont en cours de validité** – à comparer aux 62 concessions existantes et 8 demandes de concessions déposées avant la loi –, **dont 3 ont fait l'objet de prolongations** ne dépassant pas le 1<sup>er</sup> janvier 2040 **et 4 correspondent à des concessions nouvelles** accordées en vertu du droit de suite, sachant que 3 demandes de renouvellement sont en cours d'instruction. Enfin, 3 concessions sont échues sans demande de renouvellement.

Au total, et comme votre commission l'avait déjà noté l'an dernier, **la loi aura paradoxalement contribué à débloquer la prolongation** d'un certain nombre de permis de recherche ou d'exploitation **ou l'octroi** de concessions nouvelles en application du droit de suite, sur lesquelles l'administration avait longtemps refusé de statuer.

***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 « Autoconsommation » du 24 février 2017 comporte plusieurs dispositions importantes pour le fonctionnement du système électrique et gazier, et pour le développement des énergies renouvelables : **définition du cadre légal de l'autoconsommation d'électricité, 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 –, **réduction de 40 % des coûts de raccordement** des installations d'électricité et de gaz renouvelables raccordées au réseau de distribution (« réfaction tarifaire »), régime indemnitaire spécifique des producteurs en cas de retard de **raccordement des énergies renouvelables en mer** et encadrement des opérations de **changement de nature du gaz distribué** dans les réseaux.

Sur les 14 dispositions appelant un texte d'application, 13 peuvent être considérées comme applicables et la dernière est sans objet depuis la

---

<sup>1</sup> De même que le serait toute demande de nouveau permis déposée ultérieurement.

réforme du stockage du gaz réalisée dans la loi « Hydrocarbures », ce qui rend la loi **pleinement applicable**.

Au cours de la période de contrôle du présent rapport, est paru, en application de l'article 13, le **décret en Conseil d'État n° 2018-243 du 5 avril 2018** (trois occurrences) qui organise la **mise aux enchères des garanties d'origine** ; il 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.

Concernant l'article 16 relatif aux opérations de **changement de nature du gaz distribué** dans les réseaux, le Gouvernement considère que les missions des gestionnaires de réseaux (art. L. 432-13 du code de l'énergie) et des opérateurs de stockage concernés (art. L. 421-9-1) ont **déjà été précisées dans le décret**, antérieur à la loi, **n° 2016-348 du 23 mars 2016** qui organise l'opération de conversion dans le nord de la France, ainsi que par l'arrêté du 31 juillet 2018 relatif à la phase pilote de cette opération pris en application de ce décret.

Quant au **mécanisme spécifique de couverture des coûts induits pour les opérateurs de stockage** prévu par la loi au second alinéa de l'article L. 431-6-1, celui-ci n'a **de fait plus d'objet** depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle régulation de l'accès aux infrastructures de stockage (article 12 de la loi « Hydrocarbures » du 30 décembre 2017) qui instaure un **mécanisme général de couverture des coûts** de toutes les infrastructures nécessaires à la sécurité d'approvisionnement. En l'espèce, la seule installation concernée par l'opération de conversion dans le nord de la France, située à Gournay, bénéficie de ce mécanisme général en tant qu'infrastructure essentielle et n'a donc pas eu à solliciter de couverture spécifique en signant un contrat avec le gestionnaire du réseau de transport ; cette disposition législative, qui n'a plus d'utilité, pourrait donc être supprimée.

Sur le terrain, l'opération de conversion du réseau de gaz B dans le nord, qui est découpée en 24 secteurs géographiques traités successivement, a débuté en septembre 2018 sur 10 communes situées autour de Doullens. Ces 10 communes sont alimentées en gaz H depuis le 9 avril 2019. Elle se poursuit en 2019 sur 14 communes situées autour de Gravelines et Grande-Synthe, ainsi qu'en 2020 sur 10 communes situées autour de Dunkerque. Il est prévu que **l'ensemble des communes concernées sera alimentée en gaz H en 2029 au plus tard**.

Votre commission **salue par ailleurs la mise en place**, par l'article 183 de la loi n° 2018-1317 du 28 décembre 2018 de finances pour 2019, **d'un accompagnement financier des consommateurs contraints de changer un appareil ou équipement** devenu incompatible avec le

nouveau gaz distribué, qu'elle appelait de ses vœux depuis la discussion de la loi « Autoconsommation ». À défaut d'avoir pu créer un tel dispositif du fait des règles de l'article 40 de la Constitution, le Sénat avait demandé la **remise d'un rapport sur le sujet, qui est désormais sans objet**. Avant son introduction en loi de finances par un amendement du Gouvernement sous-amendé par M. Gremillet et plusieurs de ses collègues, **votre commission avait rappelé l'urgence à agir** en modifiant les crédits de la mission « Écologie, mobilité et développement durables » pour financer cette aide.

Afin de permettre sa mise en œuvre rapide dans le cadre de l'opération de conversion en cours dans le nord de la France, le dispositif a pris la forme d'**aides financières versées par le gestionnaire du réseau de distribution** concerné et dont les modalités ont été précisées par le décret n° 2019-114 du 20 février 2019 – qui a défini le montant maximum de l'aide et la nature des appareils ou équipements de remplacement<sup>1</sup> – et par un arrêté du 20 février 2019 – qui a fixé la liste des communes concernées. Selon les premiers éléments communiqués par le Gouvernement, 110 appareils avaient ainsi été identifiés comme devant être remplacés dans les 10 communes de la phase pilote, dont la quasi-totalité ont pu l'être avant le changement de gaz.

Dans un second temps, un **chèque conversion** versé par l'Agence de services et de paiement sera mis en place, selon un calendrier qui reste à préciser.

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

Au 31 mars 2019, **96 % des dispositions<sup>2</sup>** de la loi « Transition énergétique » **appelant un texte d'application sont applicables**.

Seules deux mesures réglementaires attendues sont parues entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019, période de contrôle du présent rapport : il s'agit des décrets portant **programmation pluriannuelle de l'énergie des îles Wallis et Futuna (n° 2018-809 du 24 septembre 2018) et de la Martinique (n° 2018-852 du 4 octobre 2018)** (article 203).

On notera aussi la parution de **deux textes d'application non attendus par la loi venant modifier le dispositif du chèque énergie (article 201)**, l'un pour prendre en compte le bilan de son expérimentation

---

<sup>1</sup> De 1 000 € pour le remplacement d'un radiateur à gaz à 5 000 € pour le remplacement d'un poêle ou d'un insert à gaz ou d'une chaudière à gaz au sol sous réserve, pour le remplacement d'une chaudière, d'installer une chaudière à gaz ou une pompe à chaleur à haute performance énergétique ou un appareil de remplacement fonctionnant à l'énergie renouvelable.

<sup>2</sup> Soit 178 dispositions devenues applicables sur les 186 attendant un texte d'application, si l'on tient compte des 9 dispositions appelant initialement une mesure d'application mais considérées comme étant, depuis, devenues sans objet.

(décret en Conseil d'État n° 2016-555 du 6 mai 2016), l'autre pour **mettre en œuvre les engagements du Gouvernement**, à la fois pour **revaloriser son montant moyen** de et, à la suite du mouvement des « gilets jaunes », en **élargir le bénéfice à 2,2 millions de ménages supplémentaires (arrêté du 26 décembre 2018)**. À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019, les montants attribués sont ainsi **majorés de 50 euros** par rapport aux montants alloués en 2018 et **le plafond d'attribution du chèque énergie est porté de 7 700 euros à 10 700 euros par an** et par unité de consommation, ce qui fera passer le nombre de bénéficiaires de 3,6 millions à 5,8 millions de ménages pour l'année 2019.

Enfin, **deux mesures réglementaires** initialement requises pour appliquer le volet logement ne sont **plus attendues en raison de l'adoption de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018** portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dite loi « Elan ».

Tel est le cas des dispositions de l'article 11 relatif au **carnet numérique**. Dans son rapport rendu au Gouvernement en janvier 2016, M. Alain Neveu avait conclu à la nécessité de compléter la loi avant de pouvoir publier le décret d'application de la mesure. L'article 182 de la loi « Elan », a entièrement réécrit les dispositions relatives au carnet numérique. Le décret attendu en application de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte est en conséquence devenu obsolète.

Il en va de même s'agissant de la **réglementation thermique RT 2018** visée à l'article 14. L'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique qui devait intervenir en 2018 est reportée à 2020 en application de l'article 181 de la loi « Elan ». Cette réglementation devra prévoir pour les constructions nouvelles, en fonction des différentes catégories de bâtiments, le niveau d'empreinte carbone à respecter, évalué sur l'ensemble du cycle de vie du bâtiment, en intégrant la capacité de stockage du carbone dans les matériaux.

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

- *Volet bâtiment*

Deux 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) avait initialement indiqué à la commission que les **deux arrêtés relatifs à la compensation des coûts** correspondants pour les fournisseurs d'électricité et de gaz naturel faisaient **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.

Dans une réponse récente à une question écrite<sup>1</sup>, le Gouvernement a précisé que les coûts du dispositif étaient « *supérieurs à ceux initialement envisagés* », que l'élargissement du chèque énergie à 2,2 millions de bénéficiaires supplémentaires décidé par ailleurs les augmenterait « *sensiblement* » et qu'il réfléchissait par conséquent à « *des modes de financement du dispositif de nature extrabudgétaire* » ; **l'utilisation « pour partie » des certificats d'économies d'énergie serait ainsi envisagée, ce qui nécessiterait de modifier la loi.**

En réponse à votre commission, le Gouvernement a précisé qu'il ne s'agirait **pas de remettre en cause en soi le principe** d'un affichage déporté **mais d'en adapter les modalités pratiques** de mise en œuvre, à la fois pour assurer un déploiement effectif conforme aux technologies actuelles et pour en réduire le coût. Une des solutions envisagées, qui impliquerait elle aussi de modifier la loi, pourrait consister en la possibilité de mettre à disposition un émetteur radio sur le compteur communicant qui permette d'**accéder à ses données de consommation via une application sur smartphone**, dont les ménages, y compris précaires, sont de plus en plus nombreux à être équipés.

**L'obligation législative imposée aux fournisseurs deviendrait alors une obligation d'accès aux données en temps réel**, et plus d'affichage en temps réel, qui pourrait selon les cas être satisfaite par ce nouvel équipement communicant avec une application ou par un écran dédié. **La mise à disposition d'un afficheur déporté ne résultant plus d'une obligation réglementaire, elle pourrait alors faire l'objet d'un programme CEE ad hoc** (notamment pour cibler les ménages précaires ne disposant pas d'un smartphone)<sup>2</sup>.

Alors que des millions de compteurs communicants sont déjà installés et que **le dispositif des afficheurs déportés devait commencer à être déployé au 1<sup>er</sup> janvier 2018, aucun calendrier n'est indiqué, à ce stade**, pour procéder aux modifications législatives requises, sachant qu'il faudra ensuite encore au moins trois mois après l'adoption définitive de ces dispositions législatives pour modifier ou prendre les textes réglementaires nécessaires à leur application concrète<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Question écrite n° 09215 de M. Patrick Chaize publiée au Journal officiel du 28 février 2019.

<sup>2</sup> Un financement par les CEE n'est pas possible en l'état du droit, le code de l'énergie prévoyant que des CEE ne peuvent être délivrés pour des actions résultant exclusivement du respect de la réglementation en vigueur (puisque'il s'agit bien d'inciter à réaliser des économies d'énergie nouvelles et non exigées, par ailleurs, par une disposition légale ou réglementaire).

<sup>3</sup> Modification du décret n° 2016-1618 du 29 novembre 2016 et prise des trois arrêtés relatifs aux protocoles de communication, au plafond de compensation des fournisseurs et aux informations minimales à afficher.

- *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 devraient être précisées par arrêté (article 104). Si **une telle expérimentation n'a jusqu'à présent pas été décidée**, le Gouvernement **n'exclut pas, l'an dernier, de recourir à ces dispositions, à l'avenir**, par exemple pour les installations encore sous obligation d'achat de moins de 500 kW (méthanisation, biogaz de stations d'épuration, petite hydroélectricité, etc.).

- *Régulation des réseaux et des marchés*

Seul le **mécanisme d'interruptibilité gazière** prévu à l'article 158, par lequel les industriels gazo-intensifs 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 » l'a **complété d'un dispositif d'interruptibilité non rémunérée** et avait habilité le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour **étendre l'interruptibilité** prévue par la loi « Transition énergétique » **à des clients raccordés aux réseaux de distribution et rendre la compensation financière optionnelle**, habilitation que le Gouvernement n'a finalement pas utilisée.

Selon les réponses obtenues par votre commission sur la loi « Hydrocarbures », la concertation a eu lieu sur ces deux dispositifs et les consultations obligatoires requises auront lieu d'ici à l'été, avant leur notification à la Commission européenne et avec pour objectif une **mise en œuvre mise en œuvre opérationnelle au 1<sup>er</sup> avril 2020**.

Enfin, **sur les 26 rapports attendus**, un est devenu sans objet<sup>1</sup>, **13 ont été remis jusqu'à présent**, dont quatre au cours de la période de contrôle du présent rapport et deux sur des articles relevant de la commission des affaires économiques :

- le rapport concernant le **suivi de l'atteinte des objectifs de la politique énergétique**, attendu au second semestre 2018 et remis en janvier 2019 (article 1<sup>er</sup>) ; ce rapport montre en particulier le non-respect de la trajectoire de baisse des émissions de gaz à effet de serre sur la période 2015-2018,

- le **rapport annuel d'activité du centre scientifique et technique du bâtiment** (article 9). Le rapport d'activité 2017 a été présenté devant l'OPECST le 27 septembre 2018.

---

<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.

On signalera aussi le cas du 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) : si le sujet a bien été abordé dans un rapport sur les aides à la rénovation énergétique des logements publié en avril 2017 par l'Inspection générale des finances et le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), il est **regrettable que ce document n'ait pas été officiellement transmis au Parlement**, conformément à la lettre et à l'esprit de la loi.

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

- 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** ;

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

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

- 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 davantage les rayonnements ionisants parmi les critères de risques que les dispositions précédentes et **l'objet du rapport n'est donc pas satisfait** ;

- 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 certes 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 d'une part, ce projet de rapport **ne traite pas directement de la mise en œuvre d'un scénario de tests de résistance** et, d'autre part, le rapport définitif n'est jamais paru.

## 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. 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 ;

- si l'**article 11, 1°**, de la loi n'opère qu'une **modification de la base juridique de décrets qui ont déjà été pris sur le fondement de l'état du droit antérieur**, à savoir l'article L. 422-2 du code de la consommation, que la loi abroge et dont elle reprend la teneur à l'article L. 412-1 du même code, ce même article L. 421-1 prévoit des **mesures d'exécution** que le **décret du 30 janvier 2019** relatif aux équipements de protection individuelle définit à l'article R. 412-43-2 ;

- un **arrêté du 27 juin 2017** a été adopté, modifiant les annexes I et II de l'arrêté du 19 octobre 2006 relatif à l'emploi d'auxiliaires technologiques dans la fabrication de certaines denrées alimentaires afin de compléter la liste de ces auxiliaires technologiques autorisés ou autorisés sous conditions. Un arrêté du 26 septembre 2017 a été adopté, modifiant également les

annexes I et II de cet arrêté du 19 octobre 2006 et modifiant les conditions d'utilisation de certains antimousses dans la fabrication des denrées alimentaires, leurs critères de pureté et la liste des substances pouvant être utilisées pour leur formulation.

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

**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. Sur ces seize articles, douze sont d'application directe, soit 75 %, et trois articles appelaient des mesures réglementaires pour leur 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 des articles relatifs à l'urbanisme ont été prises**. 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.

**Reste toutefois 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. Selon les informations fournies par la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, le rapport confié à la mission permanente d'inspection des juridictions administratives du Conseil d'État n'avait jamais été publié.

Cependant, il convient de relever que le ministre de la cohésion des territoires a **mandaté le 9 août 2017 un groupe de travail chargé d'évaluer le droit en vigueur et de formuler de nouvelles propositions de réforme du contentieux de l'urbanisme**. Le rapport « *Propositions pour un contentieux des autorisations d'urbanisme plus rapide et plus efficace* », remis par Christine Maugué, conseillère d'État, en janvier 2017, a listé 23 mesures législatives et réglementaires visant à améliorer les dispositions existantes relatives au contentieux de l'urbanisme. **Onze des quinze mesures législatives du rapport Maugué ont été adoptées à l'article 80 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique**. Le rapport prévu à l'article 110 de la loi n° 2015-990 ne sera donc pas publié.

## 2. Dispositions relatives aux communications électroniques

Les commentaires de la précédente édition du bilan d'application des lois portant sur les dispositions relatives aux communications électroniques restent valables : toutes ces dispositions sont soit d'application directe, soit applicables, soit devenues sans objet<sup>1</sup>.

Quant à l'article 133, qui interdisait la **clause dite de « parité tarifaire »** figurant dans les contrats entre les hôteliers et les plateformes de réservation hôtelière, il convient de souligner quelques évolutions.

Le rapport du **groupe de travail sur le tourisme** mis en place par la commission des affaires économiques<sup>2</sup> a établi le constat selon lequel cette mesure avait donné lieu à une application satisfaisante.

Il appelait à consolider le droit français - attaqué par les plateformes de réservation hôtelière sur le fondement du droit de la concurrence - en trouvant une réponse adéquate au niveau européen, notamment dans le cadre de la proposition de règlement promouvant l'équité et la transparence pour les entreprises utilisatrices des services d'intermédiation en ligne. Ce texte a fait l'objet d'un accord politique en ce début d'année. Dans son communiqué sur ce compromis, le syndicat professionnel du secteur des plateformes de réservation hôtelière estime que le droit français serait désormais contraire au droit européen, tel qu'issu de l'article 10 de ce règlement et appelle la France à en tirer les conséquences<sup>3</sup>.

### C. LOI N° 2014-344 DU 17 MARS 2014 RELATIVE À LA CONSOMMATION

Cette loi comporte **161 articles** répartis en **six chapitres**. 74 mesures d'application étaient prévues, qui ont toutes été prises. À ce jour, seuls 2 articles de la loi restent totalement ou partiellement inapplicables.

L'**article 112** prévoit un décret devant déterminer les **principaux bassins de production pour la cotation des animaux vivants et des viandes**, qui n'a pas été publié. Selon le Gouvernement, l'adoption d'un tel décret est **juridiquement inutile** dès lors que l'**article D. 654-25 du code rural et de la pêche maritime** définit déjà ces bassins comme un « *ensemble de lieux de commercialisation, géographiquement indépendants, caractérisés par un nombre suffisant de transactions, d'acheteurs et de vendeurs* » qui sont déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et de l'économie. À titre d'exemple, un arrêté a été pris en ce sens : l'arrêté du 23 juillet 2014

---

<sup>1</sup> L'article 117, relatif au statut de « zone fibrée », a été modifié par la loi n°2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique.

<sup>2</sup> Airbnb, Booking... : pour une régulation équilibrée et efficace, Rapport d'information de Mmes Viviane ARTIGALAS et Patricia MORHET-RICHAUD, fait au nom de la commission des affaires économiques, n° 587 (2017-2018) - 20 juin 2018

<sup>3</sup> Communiqué de presse du 15 février 2019

modifiant l'arrêté du 4 janvier 2013 fixant les modalités d'établissement des cotations pour les marchés des veaux de boucherie.

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 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).

Aucun apport réglementaire n'est à signaler par rapport au précédent bilan d'application des lois. En conséquence, 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 n'est toujours pas applicable, dans la mesure où l'arrêté devant 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 l'annuaire inversé et au titre du 33 700 n'a toujours pas été publié.

Néanmoins, comme le souligne le Gouvernement, les opérateurs mettent en œuvre des contrôles au vu des signalements déposés sur l'annuaire inversé et suspendent des numéros. Les services de la DGCCRF, qui ont accès à tous les signalements en temps réel, s'en servent pour le ciblage des enquêtes à visée répressive.

À ce jour, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2017, plus de 70 sociétés ont été contrôlées dont plus de 40 ont fait l'objet de procédures contentieuses, pour l'essentiel de nature pénale, pour pratiques commerciales trompeuses et agressives. La DGCCRF a prononcé également 9 amendes administratives. Au total, les sanctions financières infligées s'élèvent à plus de 8 millions d'euros.

Une **campagne de communication** en vue de faire connaître les dispositifs de lutte contre la fraude aux numéros surtaxés a été conduite en juillet 2018, dont les livrables sont consultables sur le site internet de la DGCCRF<sup>2</sup>.

Néanmoins, **le cadre législatif applicable au secteur des numéros surtaxés est amené à évoluer**, avec l'adoption à venir de la proposition de loi visant à encadrer le démarchage téléphonique et à lutter contre les appels

---

<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> <https://www.economie.gouv.fr/dgccrf/numeros-surtaxes-ne-tombent-pas-dans-piege>

frauduleux (adoptée en première lecture par l'Assemblée nationale le 16 décembre dernier et par le Sénat le 21 février 2019).



## COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

	<u>Pages</u>
<b>SYNTHÈSE .....</b>	<b>133</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET DE SYNTHÈSE .....</b>	<b>135</b>
<b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>135</b>
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....	135
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	136
<b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE .....</b>	<b>136</b>
<b>III. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ..</b>	<b>137</b>
<b>IV. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DU GOUVERNEMENT .....</b>	<b>137</b>
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 DE LA LOI DE 2004 DE SIMPLIFICATION DU DROIT .....	137
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....	138
<b>V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA     COMMISSION.....</b>	<b>139</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....</b>	<b>141</b>
<b>I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES .....</b>	<b>141</b>
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018 .....	141
B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES .....	145
<b>II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES .....</b>	<b>146</b>
A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018 .....	146
B. LES ANNÉES PARLEMENTAIRES PRÉCÉDENTES .....	146



## SYNTHÈSE

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 2017-2018 – soit entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018. Il étudie également les mesures réglementaires publiées jusqu'au 31 mars 2019 pour les lois adoptées tant au cours de cette session qu'au cours des précédentes.

La session parlementaire 2017-2018 a été marquée par l'adoption de la loi relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

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 2017-2018, le Sénat a adopté en séance publique **27 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 2017-2018, une seule loi a été promulguée dans les secteurs de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées : la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.**

La promulgation de cette loi a été rendue nécessaire par la montée des périls de toutes sortes et l'engagement de l'armée française au-delà de ses moyens depuis plusieurs années. La commission soulignait depuis longtemps la nécessité de redresser l'effort de défense. Cette loi a ainsi constitué un rendez-vous législatif important pour la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

Le nombre de lois promulguées est resté stable par rapport aux sessions précédentes :

**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	2017-2018
5	3	0	2	2	1	0	1

Au cours de la session 2017-2018, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées ne s'est saisie pour avis d'aucun projet de loi. Elle n'a pas non plus examiné de propositions de résolution.

À la date du 31 mars 2019, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées suivait également l'application de quatre lois adoptées au cours des sessions précédentes (voir *Infra*).

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 31 mars 2019, trois mesures d'application portant sur des lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017, ont été publiées.

#### A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES

La seule loi adoptée au cours de la session 2017-2018 n'est pas totalement applicable (Voir *Infra*).

Dans le stock des lois adoptées **antérieurement à la session 2017-2018, 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 devenue totalement applicable avec la **publication de deux décrets** au cours de la période comprise entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 31 mars 2019 (Voir *Infra*).

Par ailleurs, 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 et l'Agence internationale 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, est devenue totalement applicable avec la publication du seul décret attendu sur ce texte (Voir *Infra*).

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

Au 31 mars 2019, la seule loi adoptée au cours de la session 2017-2018, la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**, qui n'est pas d'application directe, et nécessite des mesures d'application, est partiellement applicable.

Toutes les mesures réglementaires ont été prises à l'exception de quatre arrêtés. S'agissant des ordonnances, quatre ordonnances ont été prises et ne restent plus en attente que des ordonnances qui doivent être prises dans un délai d'un an ou de dix-huit mois à compter de la promulgation, donc potentiellement hors de la période prise en compte. (Voir *Infra*). Ce texte a déjà ainsi un taux d'application élevé de 83 %.

Au 31 mars 2019, 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.

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

Lors de la session 2017-2018, 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 **qu'une seule loi au fond – la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense – et sur ce texte, la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement le 8 février 2018.**

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 également 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 ».*

Pendant la période considérée, un seul rapport de cette nature est parvenu à la commission – avec un très léger retard. Le rapport sur la mise en application de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense a été ainsi remis à la Commission le 6 février 2019.

En revanche, la commission constate qu'elle **n'a toujours 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 n'a reçu aucun rapport.

La commission se doit de préciser qu'elle n'en attendait pas sur la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**, le premier bilan de l'exécution de la programmation militaire devant lui parvenir, aux termes de la loi, avant le 15 avril.

En revanche, comme les années précédentes, la commission n'a pas reçu le bilan annuel politique, opérationnel et financier des opérations extérieures en cours que le Gouvernement doit 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 n'a pas davantage reçu 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.

Les services de la Commission ont interrogé le ministère des armées qui a fait valoir que les bilans portant respectivement sur les missions extérieures, les missions intérieures et les ressources humaines faisaient partie du rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour l'année 2017, adressé en septembre 2018 au Président de la commission. Le ministère a indiqué en outre que le bilan sur les ressources humaines était complété par le bilan social 2017, diffusé en octobre 2018.

La commission n'est pas satisfaite de cette réponse car le rapport sur l'exécution de la loi de programmation militaire pour l'année 2017 est bien distinct des bilans sur les opérations extérieures et sur les opérations intérieures prescrits par la loi de programmation militaire. En outre, ce rapport n'a pas été transmis via le Secrétariat général du Gouvernement (SGG) comme il aurait dû l'être s'il s'agissait d'un rapport pris en application de la loi de programmation militaire. Quant au bilan social 2017 - 31<sup>e</sup> édition du bilan social - élaboré par la Direction des ressources humaines du ministère des armées, là non plus, il ne peut se confondre avec le rapport sur la gestion des ressources humaines prévu par la loi de programmation militaire. Il n'a pas non plus fait l'objet d'une transmission par l'intermédiaire du SGG comme cela aurait dû être le cas.

En application de l'article 15 de la loi n° 2014-773 du 7 juillet 2014 d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale, la commission aurait dû recevoir, en 2018 et en tout état de cause à la date du 31 mars 2019, le rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement portant sur la période 2016-2017. Le Gouvernement a promis à la commission de lui transmettre, fin avril 2019, cette synthèse de la politique de développement et de solidarité internationale conduite par la France dans les cadres bilatéral et multilatéral, qui devrait se révéler utile pour alimenter les réflexions à la veille de l'examen de la présentation d'un nouveau projet de loi d'orientation sur la solidarité internationale. La commission rappelle cependant qu'elle avait déjà reçu le précédent rapport couvrant la période 2014-2015, avec beaucoup de retard, le 12 mai 2017.

## V. LES AVIS ET RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION

Au cours de la session 2017-2018, la commission a rendu **11 avis budgétaires**.

Lors de cette période, la commission a adopté 7 rapports d'information. On rappelle que la commission a publié 6 rapports d'information au cours de la session 2016-2017, 10 au cours de la session 2015-2016, 4 au cours de la session 2014-2015 et 6 au cours de la session 2013-2014.

Les rapports d'information de la session 2017-2018 portaient sur les thèmes suivants :

- **Campus France : pour une relance de la stratégie d'attractivité** : rapport d'information n° 90 (2017-2018) du 15 novembre 2017 - par MM. Robert del PICCHIA et André VALLINI ;

- **Canal France International devient une filiale de France Médias Monde** : rapport d'information n° 120 (2017-2018) du 29 novembre 2017 - par Mme Joëlle GARRIAUD-MAYLAM et M. Raymond VALL ;

- **Expertise France, 3 ans après : une réforme réussie, un modèle à consolider** : rapport d'information n° 240 (2017-2018) du 24 janvier 2018 - par M. Jean-Pierre VIAL et Mme Marie-Françoise PEROL-DUMONT ;

- **France-Russie : dialogue parlementaire pour rétablir la confiance (version française et russe)** : rapport d'information n° 387 (2017-2018) du 28 mars 2018, Tome I et Tome II - par MM. Christian CAMBON, Président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées du Sénat et Konstantin KOSSATCHEV, Président du comité des affaires internationales du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie ;

**- Dialogue stratégique avec le Conseil de la Fédération de Russie : Actes de la réunion conjointe du 5 avril 2018 consacré à l'examen du rapport conjoint précité :** rapport d'information n° 657 (2017-2018) du 11 juillet 2018 - par MM. Christian CAMBON, Président, Robert del PICCHIA, Mme Gisèle JOURDA, MM. Bernard CAZEAU, Jean-Noël GUÉRINI, Joël GUERRIAU, Mmes Sylvie GOY-CHAVENT et Christine PRUNAUD ;

**- Pour la France, les nouvelles routes de la soie : simple label économique ou nouvel ordre mondial ? :** rapport d'information n° 520 (2017-2018) du 30 mai 2018 - par M. Pascal ALLIZARD, Mme Gisèle JOURDA, MM. Édouard COURTIAL et Jean-Noël GUÉRINI ;

**- Libye : entre sortie de crise et tentation du statu quo :** rapport d'information n° 605 (2017-2018) du 27 juin 2018 - par MM. Cédric PERRIN, co-président, Rachel MAZUIR, co-président, Jean-Pierre VIAL et Mme Christine PRUNAUD.

La Commission souligne que le rapport d'information **France-Russie : dialogue parlementaire pour rétablir la confiance** était inédit car il a été écrit à quatre mains, Sénat et Conseil de la Fédération, et a été publié dans une version française et russe, à la fois au Sénat à Paris et au Conseil de la Fédération à Moscou. Il a été remis en mains propres au Président Vladimir Poutine par Konstantin KOSSATCHEV, Président du comité des affaires internationales du Conseil de la Fédération de l'Assemblée fédérale de la Fédération de Russie.

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

### I. DÉFENSE ET FORCES ARMÉES

#### A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018

Lors de l'année parlementaire écoulée, la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense** a été promulguée dans ce secteur de compétence de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.

La commission se félicite que l'ensemble des décrets attendus sur ce texte aient été publiés, même si ce n'est pas le cas des quatre arrêtés prévus.

Ainsi, pendant la période considérée allant du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 31 mars 2019, ont été publiés quatorze décrets pris en Conseil d'État et un décret simple :

- **décret en Conseil d'État n°2018-790 du 13/09/2018** relatif à l'Ordre de la Libération (Conseil national des communes "Compagnon de la Libération") et modifiant le code de la défense (partie réglementaire) qui traduit au niveau réglementaire la modification de l'appellation de l'établissement public et de la composition du conseil d'administration ;

- **décret en Conseil d'État n°2018-933 du 30/10/2018** relatif aux modalités de cession des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense qui pérennise le régime spécifique de cession à l'amiable des immeubles domaniaux reconnus inutiles par le ministre de la défense ;

- **décret en Conseil d'État n°2018-1075 du 03/12/2018** portant partie réglementaire du code de la commande publique qui codifie les décrets n°2016-360 et n°2016-361 relatifs aux marchés publics et aux marchés publics de défense ou de sécurité ainsi que le décret n° 2016-86 du 1<sup>er</sup> février 2016 relatif aux contrats de concession ;

- **décret en Conseil d'État n°2018-1136 du 13/12/2018** pris pour l'application de l'article L.2323-2-1 du code de la défense et des articles L.33-14 et L.26-14 du code des postes et des télécommunications électroniques qui définit les conditions de mise en œuvre, par les opérateurs de communications électroniques, de dispositifs de détection des événements susceptibles d'affecter la sécurité des systèmes d'information de leurs abonnés, les catégories de données pouvant être conservées ainsi que des modalités d'échange entre ces opérateurs et l'Agence nationale de la sécurité

des systèmes d'information (ANSSI). Il précise aussi les modalités de contrôle, par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes, de la mise en œuvre de ces dispositions ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1195 du 20/12/2018 relatif au contrôle de certains matériels de guerre et matériels assimilés qui étend le périmètre des activités commerciales couvertes par le régime des autorisations de fabrication et de commerce des armes et des matériels de guerre prévu à l'article L.2332-1 du code de la défense et renforce le contrôle de la circulation, sur le territoire national, des matériels de guerre de la catégorie 2 ;

- **décret** n°2018-1196 du 20/12/2018 relatif à l'affiliation des membres de la famille des militaires à la Caisse nationale militaire de sécurité sociale qui détermine les membres majeurs de la famille du militaire concernés par la possibilité de s'affilier au régime de sécurité sociale des militaires ainsi que les modalités pratiques du dispositif ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1207 du 21/12/2018 relatif à la pérennisation du service militaire volontaire qui définit les conditions spécifiques en matière de ressources humaines applicables dans le cadre du service militaire volontaire, dispositif militaire et de formation professionnelle destiné aux jeunes les plus en difficulté et éloignés de l'emploi en vue de leur insertion sociale et professionnelle ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1220 du 24/12/2018 déterminant les conditions de mise en œuvre du don de jours de permissions et de congés de fin de campagne au profit des agents publics civils contractuels ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle qui fixe le régime de dons de jours de permissions et de congés de fin de campagne par un militaire au profit d'un agent public contractuel relevant du même employeur que le militaire donneur afin de lui permettre d'effectuer, sur son temps de travail, une période d'activité dans le cadre d'un engagement à servir dans la réserve opérationnelle ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1221 du 24/12/2018 relatif à l'accueil des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les bâtiments relevant du ministère de la défense qui fixe les conditions de fonctionnement et la composition de la commission de proximité pour l'accessibilité des personnes handicapées ou à mobilité réduite dans les bâtiments relevant du ministère de la défense et qui désigne l'autorité en charge du contrôle des dispositions en matière d'accessibilité dans ces bâtiments ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1251 du 26/12/2018 portant l'application de l'article L.4138-16 du code de la défense permettant aux militaires placés en congé pour convenances personnelles pour élever un enfant de moins de huit ans de souscrire un engagement à servir dans la réserve opérationnelle qui fixe les modalités de décompte du droit à l'avancement des militaires placés en congé pour convenances personnelles

pour élever un enfant de moins de huit ans, au titre de l'article L.4138-16 du code de la défense, ayant souscrit un engagement à servir dans la réserve opérationnelle après accord de leur hiérarchie ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1252 du 26/12/2018 relatif à l'exercice d'un mandat local par les militaires en position d'activité qui permet au militaire qui exerce un mandat de conseiller municipal ou de conseiller communautaire de bénéficier des droits et garanties reconnus par le code général des collectivités territoriales aux titulaires de ces mandats et adaptés au statut général des militaires ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1290 du 28/12/2018 relatif aux règles d'organisation générale du recrutement, à titre expérimental, pour l'accès au grade de technicien supérieur d'études et de fabrication de 3e classe du ministère de la défense qui précise les conditions de mise en œuvre du recrutement à titre expérimental dans le premier grade du corps des techniciens supérieurs d'études et de fabrications du ministère de la défense et qui fixe notamment la composition et les modalités d'organisation de la commission chargée de la sélection des candidats ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1291 du 28/12/2018 portant transfert de compétence entre juridictions de l'ordre administratif pris pour l'application de l'article 51 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense qui modifie le code de justice administrative afin de déterminer la compétence territoriale des tribunaux administratifs pour le contentieux en matière de pensions d'invalidité ;

- **décret en Conseil d'État** n°2018-1292 du 28/12/2018 pris pour l'application de l'article 51 de la loi n°2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense et créant un recours administratif préalable obligatoire en matière de pensions militaires d'invalidité qui modifie certaines dispositions du livre I du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre (CPMIVG) afin de supprimer les références à la commission de réforme des pensions militaires d'invalidité (CRPMI) qui est supprimée et par voie de conséquence, les références au constat provisoire des droits à pension, acte préparatoire qui seul pouvait faire l'objet d'une saisine de la CRPMI. Il modifie également le livre VII du CPMIVG afin d'y insérer l'ensemble des dispositions relatives à la composition et au fonctionnement de la commission des recours des pensions militaires d'invalidité et à l'instruction des recours administratifs préalables obligatoires ;

- **décret en Conseil d'État** n°2019-5 du 04/01/2019 portant application de l'ordonnance n°2019-2 du 4 janvier 2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile qui simplifie les procédures d'accès à la fonction

publique prévues par le code de la défense et le code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de guerre, en application des articles L.4139-2 et L.4139-3 du code de la défense ;

En outre, les quatre ordonnances attendues dans la période considérée ont été prises :

- **ordonnance** n°2018-1083 du 05/12/2018 portant prorogation des dispositions relatives à l'indemnité de départ volontaire en faveur de certains ouvriers de l'Etat du ministère des armées prise en application du 4° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à proroger par ordonnance, pour toute la période de la LPM, le dispositif relatif au versement d'une indemnité de départ volontaire aux ouvriers de l'Etat du ministère de la défense dans le cadre d'une restructuration ou d'une réorganisation de leur service d'affectation ;

- **ordonnance** n°2018-1127 du 12/12/2018 relative au congé du blessé prise en application du 1° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à étendre, par ordonnance, le congé du blessé à d'autres hypothèses que celles prévues à l'article L.4138-3-1 du code de la défense ;

- **ordonnance** n°2019-2 du 04/01/2019 portant simplification des dispositifs de reconversion des militaires et des anciens militaires dans la fonction publique civile prise en application du 2° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à simplifier les dispositifs de reconversion dans la fonction publique civile, des militaires et des anciens militaires ;

- **ordonnance** n°2019-3 du 04/01/2019 relative à certaines modalités d'incitation au départ à destination des personnels militaires prise en application du 3° de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (LPM), qui prévoit que le Gouvernement est autorisé à proroger, pour la période s'étendant du 1<sup>er</sup> janvier 2020 au 31 décembre 2025, en les adaptant selon des modalités de contingentement triennales, ajustées par arrêtés annuels, les dispositions des articles 36, 37 et 38 de la loi n°2013-1168 du 18 décembre 2013 modifiée relative à la programmation militaire pour les années 2014 à 2019 et portant diverses dispositions concernant la défense et la sécurité nationale.

Le 27 février 2019, la ministre des armées a déposé, à l'Assemblée nationale, un projet de loi (n° 1731, AN-XVe législature) ratifiant les

ordonnances prises en application de l'article 30 de la loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

En revanche, la commission se doit de signaler que, s'agissant de l'article 44 (conditions d'attributions de marchés publics de défense ou de sécurité) de la **loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense**, la modification de l'article 16 de l'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics qu'elle a portée, par un amendement n° 19, adopté en commission mixte paritaire, pour souligner la nécessité d'utiliser la souplesse que cet article devait permettre pour les marchés de défense, n'a pas été prise en compte lors de la codification de l'ordonnance précitée dans le nouveau code de la commande public. De façon tout à fait choquante, la codification, qui doit pourtant se faire à droit constant, a tout simplement effacé l'ajout du Sénat.

La commission a signalé cette omission à la ministre des armées, qui s'est elle-même retournée vers sa direction juridique et le Conseil d'État. Il lui a été répondu que lors de la codification, ces dispositions avaient paru superfétatoires, voire plus restrictives que la rédaction préexistante. Cette argumentation ne convainc pas totalement la commission car le Gouvernement était contre cet amendement qui tendait à faire bouger les lignes à la Direction générale de l'armement (DGA). La commission travaille actuellement avec le ministère des armées sur ce sujet.

## ***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 la seule loi du stock ancien relevant de ce secteur : 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.

Pendant la période considérée allant du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 31 mars 2019, ont été publiés deux décrets pris en Conseil d'État sur ce texte:

- **décret en Conseil d'État 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 ;

- **décret en Conseil d'État n° 2018-894 du 17 octobre 2018 modifiant diverses dispositions du code de la défense relatives aux forces armées et aux formations rattachées et modifiant ou**

**abrogeant diverses dispositions réglementaires** qui tire notamment les conséquences de l'ordonnance n°2016-982 du 20 juillet 2016 qui a précisé les notions de "forces armées" et de "formations rattachées" dans la partie législative du code de la défense.

**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.

## II. AFFAIRES ÉTRANGÈRES

### A. L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018

Au cours de la session 2017-2018, **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 a reçu **une seule mesure réglementaire** d'application des lois du stock ancien relevant de ce secteur.

Ainsi, 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 et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application des garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998 est devenue totalement applicable** avec la publication du seul décret attendu sur ce texte, le décret n° 2018-885 du 12 octobre 2018 pris pour l'application 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 et l'Agence internationale de l'énergie atomique relatif à l'application de garanties en France, signé à Vienne le 22 septembre 1998 et relatif aux conditions d'agrément des inspecteurs internationaux exerçant les contrôles sur les matières nucléaires. Ce décret pris en Conseil d'État précise les modalités d'application de cette loi qui 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.

En revanche, la commission n'a pas reçu, en 2018, **le rapport bisannuel sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement (2016-2017) 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 qu'elle attendait.**

Ce retard est d'autant plus regrettable que le précédent rapport bisannuel portant sur la période 2014-2015 avait déjà été transmis avec beaucoup de retard en mai 2017. La Commission a relancé le Gouvernement qui lui a promis ce rapport pour la fin avril 2019. Ce rapport sera utile pour préparer la prochaine loi d'orientation sur le développement.

Lors de son audition le 16 mai 2019, le Secrétaire général du Gouvernement a indiqué qu'il était en mesure d'adresser à la commission une version provisoire de ce rapport, dans l'attente de la version finale. Cette version provisoire a finalement été transmise à la commission le mercredi 22 mai 2019.

Enfin, comme les années précédentes, la Commission regrette que le **décret d'application de la loi n°2010-873 du 27 juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'État n'ait toujours pas été publié**. Le décret attendu est relatif aux conditions de ressources et aux modalités d'application du versement de l'allocation au conjoint ou au partenaire lié par un pacte civil de solidarité de l'agent civil de l'Etat en service à l'étranger.

Les services de la commission ont interrogé le Quai d'Orsay qui a donné les motifs de ce retard.

Dans son rapport du 28 mai 2009 sur les compléments de rémunération des agents expatriés du ministère des affaires étrangères, la Cour des Comptes avait qualifié le niveau du supplément familial de modeste, car ne permettant pas de compenser la cessation d'activité du conjoint et constituant de fait une difficulté majeure pour l'expatriation des jeunes couples notamment.

La Cour proposait une réforme des compléments de rémunération à l'étranger qui a abouti à la mise en place de l'allocation conjoint par la loi du 27 Juillet 2010 relative à l'action extérieure de l'Etat et en 2011 à la révision d'un décret du 28 mars 1967.

Ce nouveau dispositif avait vocation à remplacer l'actuel supplément familial et devait être égal pour tous les conjoints dans un même pays. Sa mise en œuvre n'a toutefois pas pu aboutir favorablement, les consultations interministérielles ayant rapidement fait émerger des difficultés d'ordre juridique, (absence de lien direct entre l'Etat employeur et le conjoint de l'agent) et d'ordre technique (nécessité d'une chaîne de traitement dédiée *ad hoc* dans la paye).

Dans ce contexte, le rapport du conseiller diplomatique du gouvernement, Jean François Desmazières, remis le 9 mars 2015 concluait à la nécessité d'une réflexion sur l'égalisation du supplément familial pour achever la rénovation des conditions d'expatriation. Dans la continuité des

conclusions de ce rapport, le ministère de l'Europe et des affaires étrangères poursuit sa réflexion sur la réforme du supplément familial.

## COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES .....</b>	<b>151</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE - BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>153</b>
<b>I. LES LOIS RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES SOCIALES.....</b>	<b>153</b>
A. MISE EN APPLICATION DES LOIS RÉCENTES : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS.....	153
B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION MÉDIOCRE À RELATIVISER.....	154
C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE SÉNATORIALE ..	156
D. L'APPLICATION DES LOIS VOTÉES SELON LA PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE.....	157
E. LA PUBLICATION DES RAPPORTS .....	157
1. <i>Les rapports du Gouvernement au Parlement sur la mise en application des lois.....</i>	<i>157</i>
2. <i>La publication des rapports demandés par le Parlement .....</i>	<i>158</i>
<b>II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2018 .....</b>	<b>159</b>
<b>DEUXIÈME PARTIE - COMMENTAIRES.....</b>	<b>161</b>
<b>I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018 .....</b>	<b>161</b>
A. LOI N° 2017-1836 DU 30 DÉCEMBRE 2017 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2018 .....	161
B. LOI N° 2018-84 DU 13 FÉVRIER 2018 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 .....	176
C. LOI N° 2018-217 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 PAR ORDONNANCES LES MESURES POUR LE RENFORCEMENT DU DIALOGUE SOCIAL .....	177
D. LOI N° 2018-527 DU 28 JUIN 2018 RELATIVE AU DÉFIBRILLATEUR CARDIAQUE .....	179
E. LOI N° 2018-771 DU 5 SEPTEMBRE 2018 POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL.....	180

<b>II. ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES .....</b>	<b>207</b>
A. LOI N° 2009-879 DU 21 JUILLET 2009 PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL ET RELATIVE AUX PATIENTS, À LA SANTÉ ET AUX TERRITOIRES .....	207
B. LOI N° 2016-1088 DU 8 AOÛT 2016 RELATIVE AU TRAVAIL, À LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL ET À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS .....	208
C. LOI N° 2016-41 DU 26 JANVIER 2016 DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ .....	209
D. 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 .....	211

## INTRODUCTION - OBSERVATIONS GÉNÉRALES

La présente note porte sur les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2019.

### Nombre de lois promulguées après examen au fond par la commission des affaires sociales

2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
14	5	7	6	8

Dans les **domaines relevant de la compétence de la commission des affaires sociales**, sept lois ont été adoptées définitivement au cours de la **session ordinaire 2017-2018** :

- Loi n° 2017-1487 du 23 octobre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-31 du 12 janvier 2017 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 parue au JO n° 0249 du 24 octobre 2017 ;

- Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018 parue au JO n° 0305 du 31 décembre 2017;

- Loi n° 2017-1841 du 30 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé parue au JO n° 0305 du 31 décembre 2017 ;

- Loi n° 2018-84 du 13 février 2018 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 parue au JO n° 0037 du 14 février 2018 ;

- Loi n° 2018-132 du 26 février 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé parue au JO n° 0048 du 27 février 2018 ;

- Loi n° 2018-217 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 par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social parue au JO n° 0076 du 31 mars 2018 ;

- Loi n° 2018-527 du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque parue au JO n° 0148 du 29 juin 2018.

S'y ajoute **une loi** adoptée définitivement au cours de la **session extraordinaire de juillet 2018** : la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel parue au JO n° 0205 du 6 septembre 2018.

Ce sont donc **huit lois** qui ont été définitivement adoptées dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales **entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018**. Six de ces lois étaient issues d'un projet gouvernemental et deux étaient issues d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale.

Outre l'adoption de ces lois, il faut ajouter huit avis budgétaires et trois textes sur lesquels la commission s'est saisie pour avis : la proposition de loi visant à moderniser la transmission d'entreprise, le projet de loi relatif à l'orientation et à la réussite des étudiants et le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

De plus, cinq rapports législatifs ont été publiés sur des textes toujours en instance sur le bureau de l'Assemblée nationale à la date du 30 septembre 2018 :

- la proposition de loi<sup>1</sup> relative à l'autorisation d'analyses génétiques sur personnes décédées ;
- la proposition de loi<sup>1</sup> visant à attribuer la carte du combattant aux soldats engagés en Algérie après les accords d'Évian, du 2 juillet 1962 jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 1964 ;
- la proposition de loi visant à assurer la revalorisation des pensions de retraite agricoles en France continentale et dans les outre-mer ;
- la proposition de loi portant création d'un fonds d'indemnisation des victimes des produits phytopharmaceutiques ;
- la proposition de loi relative à la réforme de la caisse des Français de l'étranger.

Enfin un rapport législatif a été publié lors de la seconde session extraordinaire 2017-2018, sur la proposition de loi<sup>1</sup> relative à la désignation aléatoire des comités de protection des personnes, texte qui a été promulgué le 18 octobre 2018.

Par ailleurs, la commission a publié sept rapports d'information, dont deux au nom de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale.

---

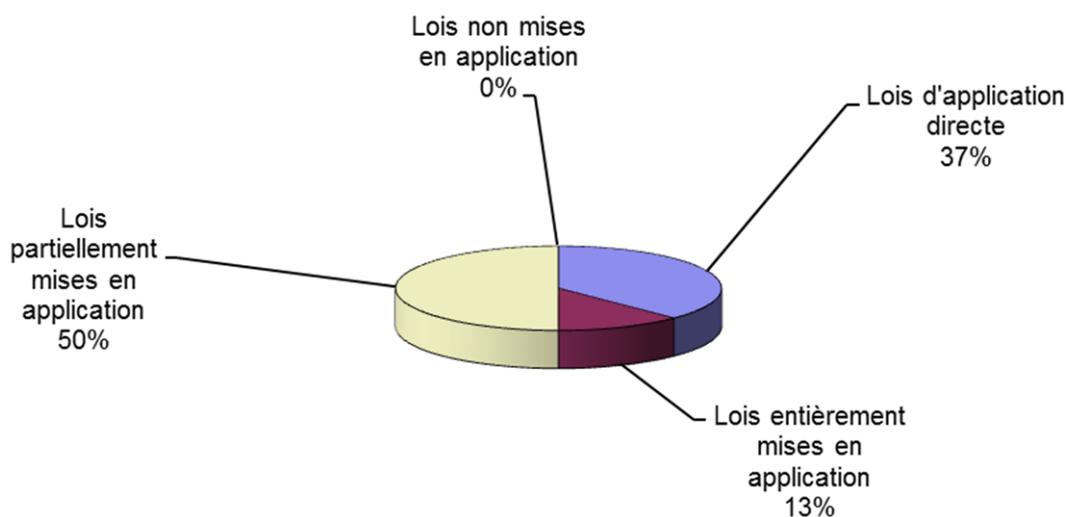
<sup>1</sup> Texte examiné conformément à la **procédure de législation en commission** (articles 47 ter à 47 quinquies du Règlement).

## 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 : DES RÉSULTATS SATISFAISANTS

##### Mise en application des lois promulguées du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018



Sur les huit lois examinées au fond par la commission des affaires sociales en 2017-2018, **trois étaient d'application directe** et une est totalement applicable au 31 mars 2019<sup>1</sup>.

La **proportion de lois totalement applicables au cours de leur année d'adoption** atteint donc **50 % pour 2017-2018**.

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.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-84 du 13/02/2018 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.

## B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION MÉDIOCRE À RELATIVISER

Au titre des lois examinées au fond par la commission en 2017-2018, **242 mesures d'application** étaient attendues contre 73 en 2016-2017. Il s'agit d'un nombre élevé de mesures d'application attendues comparativement aux sessions précédentes, hormis le pic obtenu en 2015-2016 où 500 mesures étaient attendues.

### Nombre de mesures attendues 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	2017-2018 au 31 mars 2019
Nombre de mesures attendues	132	265	144	500	73	242

Au 31 mars 2019, 155 mesures étaient intervenues, soit un taux d'application de 64 %.

### Application des dispositions des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 (à l'exclusion des rapports dont la loi exige la remise)

Nombre de dispositions pour lesquelles un texte réglementaire est prévu par la loi	242
<i>entrées en application</i>	155
<i>restant à appliquer</i>	87
<b>Taux de mise en application global</b>	<b>64 %</b>

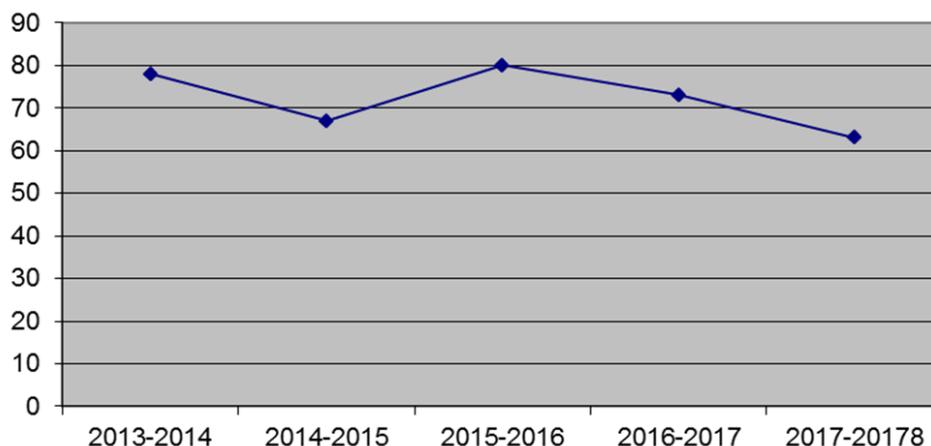
Ce taux d'application est inférieur aux sessions précédentes. Cependant, il convient de noter que ce taux d'application est très fortement diminué par la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel : cette loi, qui nécessite 169 mesures d'application, soit plus de 70 % des mesures attendues, n'a été promulguée que début septembre 2018 et contient de nombreuses mesures dont l'application est différée au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

**Si l'on ne tient pas compte de cette loi, le taux d'application s'élève alors à 82 %,** taux supérieur aux années précédentes.

### 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	2017-2018 au 31 mars 2019
Taux de mise en application	79 %	78 %	67 %	80 %	73 %	64 %

**Evolution du taux de mise en application des lois**



**Deux textes nécessitent à eux seuls 228 mesures réglementaires, soit près de 95 % des mesures totales :**

- la **loi de financement de la sécurité sociale pour 2018**, qui nécessite 59 textes d'application, dont 53 mesures prises, soit un taux de mise en application de 90 % ;

- la **loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel**, qui nécessite 169 textes d'application, dont 94 mesures prises, soit un taux de mise en application de 56 % ;

**Taux de mise en application des lois partiellement applicables adoptées définitivement entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018**

	Nombre de mesures prévues (sauf rapports)	Nombre de mesures prises	Taux de mise en application
Loi n° 2018-771 du 05/09/2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel	169	94	<b>56 %</b>
Loi n° 2018-527 du 28/06/2018 relative au défibrillateur cardiaque	3	2	<b>67 %</b>
Loi n° 2018-217 du 29/03/2018 ratifiant diverses ordonnances prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social	10	5	<b>50 %</b>
Loi n° 2017-1836 du 30/12/2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018	59	53	<b>90 %</b>

Les **délais de parution** des décrets prévus par les lois de l'année 2017-2018 sont excellents puisque **près de 80 % des décrets publiés l'ont été dans les six mois suivant la promulgation de la loi**, et 97 % 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	126	<b>79 %</b>
- de plus de 6 mois à 1 an	28	18 %
- de plus de 1 an à 2 ans	5	3 %

**C. ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS ET MESURES D'INITIATIVE SÉNATORIALE**

Dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales, la **part des mesures réglementaires prévues découlant d'amendements d'origine sénatoriale** représente 8 % du total des mesures attendues.

Le taux de mise en application de ces mesures n'est que de 37 %. En particulier, il convient de noter que les 5 mesures réglementaires prises à l'initiative du Sénat pour la loi n° 2018-217 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 par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social sont toujours en attente de parution.

**Origine des mesures d'application prévues par les lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2017-2018 (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	109	16	7	22	1	155
Mesures restant à prendre	37	18	12	19	1	87
Total	146	34	19	41	2	242
<b>% du total général</b>	<b>60 %</b>	<b>14 %</b>	<b>8 %</b>	<b>17 %</b>	<b>1 %</b>	<b>100 %</b>
<b>Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine</b>	<b>75 %</b>	<b>47 %</b>	<b>37 %</b>	<b>54 %</b>	<b>50 %</b>	<b>64 %</b>

Aucune loi adoptée lors de cette session 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**

	<b>Projets de loi</b>	<b>Propositions de loi AN</b>	<b>Propositions de loi Sénat</b>
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
2017-2018	6	2	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, cinq lois promulguées en 2017-2018 entrant dans le champ de compétences de la commission des affaires sociales ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée.

Trois sont d'application directes et deux nécessitent des mesures d'application :

- la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel ;

- la loi n° 2018-217 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 par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social.

***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 **huit** lois promulguées cette année, **vingt-sept rapports** ont été demandés par le législateur, selon la répartition suivante :

- huit rapports pour la loi n° 2017-1836 de financement de la sécurité sociale pour 2018 :

- À l'article 53, un rapport relatif aux dépenses des indemnités journalières au titre de la maladie, notamment concernant les arrêts courts ou itératifs, afin de mieux prévenir ces arrêts ou d'en améliorer les contrôles.
- À l'article 63, un rapport sur le calendrier de mise en œuvre opérationnelle du tiers payant intégral.
  - Ce rapport a été remis le 24 avril 2018.
- À l'article 64, un rapport sur l'accès financier aux soins des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité.
  - Ce rapport a été remis le 14 septembre 2018.
- 5 rapports sont des rapports d'étape ou d'évaluation d'expérimentations :
  - À l'article 15, un rapport d'évaluation au terme de l'expérimentation et de la mission de réflexion mentionnées au XVII dudit article (Possibilité pour les travailleurs indépendants d'acquitter leurs cotisations et contributions sociales provisionnelles sur une base mensuelle ou trimestrielle établie à partir des informations communiquées par ces travailleurs indépendants en fonction de leur activité ou de leurs revenus mensuels ou trimestriels) ;

- À l'article 51, un rapport présentant chaque année un état des lieux des expérimentations en cours puis au plus tard un an après la fin de chaque expérimentation, un rapport d'évaluation.
- À l'article 54, un rapport d'étape sur la réalisation d'actes de télésurveillance puis un rapport d'évaluation ;

- un rapport pour la loi n° 2018-84 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 (rapport relatif à la situation des aidants familiaux) ;

- dix-huit rapports pour la loi n° 2018-771 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

Sur les 27 rapports demandés, seuls deux ont été remis au cours de la période couverte par la présente note.

## II. LES LOIS ADOPTÉES AVANT LE 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2018

Entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019, **24 mesures réglementaires** sont parues **en application des lois promulguées antérieurement**.

- treize mesures pour l'application de la loi n° 2016-1827 du 23 décembre 2016 de financement de la sécurité sociale pour 2017- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 92 % ;

- dix 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 94 % ;

- une mesure pour l'application de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires- ce qui permet d'obtenir un taux de mise en application de 93 %.



## DEUXIÈME PARTIE : COMMENTAIRES

Figurent dans cette partie des **commentaires** de la mise en application des lois adoptées définitivement au cours l'année parlementaire 2017-2018 et de celle des lois promulguées antérieurement, pour lesquelles une ou plusieurs mesures réglementaires sont intervenues cette année.

### I. ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018

#### A. LOI N° 2017-1836 DU 30 DÉCEMBRE 2017 DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE POUR 2018

Au 31 mars 2019, 53 mesures, sur 59 attendues, avaient été prises pour l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (LFSS) pour 2018, soit un taux d'application de 90 %.

##### Recettes

Les textes réglementaires d'application de la partie « recettes » du projet de loi de financement ont été publiés, à quelques exceptions près.

Parmi les textes réglementaires parus, on peut notamment mentionner l'arrêté du 8 mars 2019 répartissant la contribution à l'équilibre financier de l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) au titre de sa mission de prise en charge des contributions salariales chômage pour l'année 2018. En effet, l'article 8 de la LFSS pour 2018 prévoyait la disparition en deux étapes, en cours d'année, des contributions des salariés à l'assurance chômage<sup>1</sup>. L'Acos était chargée de compenser l'Unedic à l'euro près de cette perte de recette et être dédommée au travers de l'affectation d'une fraction de TVA d'un montant censé être équivalent. Or selon les informations obtenues par votre commission, **l'Acos a reversé un total de 9,63 milliards d'euros à l'Unedic** en compensation de la baisse puis de la suppression de la contribution salariale à l'assurance chômage au titre de 2018. Sur le même exercice, **la part de TVA affectée à l'agence a atteint 9,527 milliards d'euros.**

Ces opérations se sont donc traduites par un résultat financier négatif à hauteur de 103 millions d'euros pour l'Acos, réparti entre les branches du régime général de la façon suivante par l'arrêté du 8 mars 2019 précité :

- 42,23 millions d'euros (41 %) pour la branche accidents du travail et maladies professionnelles ;
- 40,685 millions d'euros (39,5 %) pour la branche vieillesse et veuvage ;

---

<sup>1</sup> Le taux de ces contributions est passé de 2,4 % à 0,95 % au 1<sup>er</sup> janvier 2018, puis à 0 % à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2018.

- 20,085 millions d'euros pour la branche famille.

S'agissant de l'article 9, qui portait les mesures relatives au « basculement » du crédit d'impôt compétitivité - emploi (CICE) vers des baisses de cotisations et contributions sociales, ses dispositions ne s'appliquent que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Ses dispositions ont d'ailleurs été en partie modifiées ou précisées dans le cadre de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2019. Néanmoins, la plupart des textes d'application ont été publiés, hormis :

- l'arrêté prévu à l'avant-dernier alinéa du III de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, qui doit définir les « limites et conditions » dans lesquelles les déductions forfaitaires pour frais professionnels sont prises en compte pour le calcul des rémunérations auxquelles s'appliquent les allègements généraux. Selon les éléments communiqués à votre commission des affaires sociales, cet arrêté ne devrait être pris que vers la fin de l'année 2019 ;

- et les textes réglementaires encadrant les relations entre l'Acoss et le régime de retraite complémentaire Agirc-Arrco, prévus aux articles L. 243-6-6 et L. 243-6-7 du code de la sécurité sociale. Toutefois, ces dispositions sont d'ores et déjà appliquées, l'Acoss et l'Agirc-Arrco ayant déjà conclu une convention<sup>1</sup> à cette fin.

Pour le reste, seules restent à prendre certaines mesures d'application de l'article 15, relatif à l'intégration du Régime social des indépendants (RSI) au sein du régime général. Au vu de l'ampleur de cette réforme et des nombreux textes réglementaires qui devaient assurer son application, un développement particulier doit lui être consacré.

### **L'intégration du Régime social des indépendants au sein du régime général de la sécurité sociale**

L'article 15 de la LFSS pour 2018 vise d'une part, à supprimer le régime social des indépendants (RSI) pour intégrer la sécurité sociale des travailleurs indépendants dans le régime général et d'autre part, à restreindre le nombre de professions libérales non réglementées relevant obligatoirement de la Caisse interprofessionnelle de prévoyance et d'assurance vieillesse (Cipav).

Si le pouvoir réglementaire a pris l'ensemble des mesures nécessaires à la suppression du RSI et à l'organisation de la phase de transition jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, il n'a pas manifesté le même empressement pour la publication des textes concernant la réforme de la Cipav.

Lors de la discussion du projet de loi au Sénat, la commission a identifié cinq points de vigilance pour la réussite de la suppression du RSI, qui était en partie suspendue à la publication de textes réglementaires.

---

<sup>1</sup> La conclusion de cette convention était d'ailleurs prévue dans la rédaction de l'article L. 243-6-7 du code de la sécurité sociale, dans sa rédaction issue de l'article 9 de la LFSS pour 2018.

Le premier concerne **la mise en place d'un accueil dédié aux travailleurs indépendants** au sein des branches vieillesse et recouvrement du régime général. Il n'apparaît pas en effet nécessaire de leur prévoir un accueil spécifique dans les caisses primaires d'assurance maladie, les travailleurs indépendants bénéficiant des mêmes prestations que les salariés du régime général.

A l'inverse, leur intégration au sein du régime général conduit la Caisse nationale d'assurance vieillesse (Cnav) à liquider à la fois leur retraite de base mais également leur retraite complémentaire. Le RSI gère de façon intégrée ces deux régimes. Dès lors, il était apparu essentiel, pour conserver la même qualité de service, que les indépendants bénéficient d'un seul et même interlocuteur au sein de la Cnav, ce qui supposait un accueil dédié.

Il en est de même au sein des Unions de recouvrement de la sécurité sociale et des allocations familiales (Urssaf). L'activité de recouvrement des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants constituait, depuis la création du RSI<sup>1</sup>, la principale source de dysfonctionnement du régime. La majorité des réclamations portent encore sur le prélèvement des cotisations. Un accueil spécifique des travailleurs indépendants au sein des Urssaf est donc indispensable pour leur garantir une réponse rapide et appropriée.

Dans ce contexte, le Sénat avait adopté un amendement spécifiant que le schéma stratégique, institué pour coordonner les caisses du régime général et celles du RSI<sup>2</sup> pendant la phase de transition, précise les modalités d'organisation d'un accueil et d'un accompagnement dédié des travailleurs indépendants.

Par un arrêté de la ministre des solidarités et de la santé du 24 avril 2018<sup>3</sup>, ce schéma de transformation de la gestion de la sécurité sociale des travailleurs indépendants a été publié. Ce document d'une centaine de pages détaille notamment « *l'organisation cible des métiers de la sécurité sociale des travailleurs indépendants au sein du régime général et les principales étapes de la trajectoire d'intégration* ». Votre commission, au regard du point de vigilance identifié, s'est plus particulièrement intéressée aux chapitres concernant le recouvrement et l'assurance vieillesse.

Outre l'intégration complète des processus de gestion du recouvrement impliquant des démarches informatiques, le schéma insiste sur

---

<sup>1</sup> Depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2017, l'activité de recouvrement était assurée sous la responsabilité conjointe du RSI et de l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) dans le cadre de la nouvelle organisation du recouvrement des travailleurs indépendants (Norti). Cette même loi avait donc abrogé la notion d'interlocuteur social unique (Isu) ainsi que le dispositif complexe de partage des tâches entre le RSI et les Urssaf.

<sup>2</sup> Les caisses nationale et locales du RSI sont devenues les caisses déléguées à la protection sociale des travailleurs indépendants le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

<sup>3</sup> Arrêté du 24 avril 2018 portant approbation du schéma de transformation prévu au 1<sup>o</sup> du XVI de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

le « développement d'une relation personnalisée », « l'accompagnement et la prévention des difficultés des cotisants » ainsi que sur l'amélioration de la fluidité du processus de recouvrement amiable et forcé. Un chapitre du schéma explique en particulier l'articulation fonctionnelle entre le recouvrement et la retraite. En effet, contrairement aux salariés, l'acquisition des droits à la retraite de base ou complémentaire est fondée pour le travailleur indépendant sur le paiement des cotisations. Dès lors, l'intégration du RSI dans le régime général passe par des échanges fiabilisés entre l'Acoss et la Cnav qui n'existaient pas jusqu'à présent.

S'agissant de l'activité retraite, le schéma souligne la nécessité de développer « un processus de gestion unique pour tous les assurés de la Cnav, que leur carrière soit entièrement salariée ou mixte (salarié et indépendant) [car] la quasi-totalité des actuels affiliés à l'assurance vieillesse des travailleurs indépendants sont également affiliés au régime général pour leur retraite ». Dans chaque Carsat, un agent de direction supervisera l'ensemble des activités spécifiques aux travailleurs indépendants et disposera d'une vision d'ensemble lui permettant de rendre compte de la qualité de service et d'assurer la coordination avec le directeur régional du recouvrement des travailleurs indépendants. Pour la liquidation de la retraite complémentaire, activité nouvelle pour la branche vieillesse du régime général, un nouveau système d'information retraite, appelé à remplacer l'actuel « Outil retraite », intégrera les spécificités de gestion du régime complémentaire. De même conformément aux dispositions adoptées par le Sénat, le schéma précise qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020, après la disparition des caisses locales déléguées, un « accueil téléphonique spécifique sera mis en place » ainsi qu'un « accueil physique adapté aux attentes des travailleurs indépendants sera organisé en agence retraite. Un accueil commun de niveau 1 coordonné par la branche recouvrement sera maintenu dans une trentaine de sites ».

Lors de son déplacement au siège de l'Urssaf Nord-Pas-de-Calais à Lille le 16 juillet 2018, votre rapporteur général s'était vu confirmer par le directeur de l'Acoss que le réseau des Urssaf consacre bien actuellement 50 % de ses ressources aux travailleurs indépendants comme il s'y était engagé lors de la discussion de la LFSS pour 2018.

**Le deuxième point de vigilance souligné par la commission concerne le pilotage politique de la réforme.** L'une des raisons de l'échec du RSI et de l'interlocuteur social unique en 2008 a été la carence du pilotage de la réforme. La LFSS pour 2018 prévoit deux organes distincts pour assurer cette mission :

- un comité de pilotage, composé des directeurs des caisses nationales du régime général (caisse nationale d'assurance maladie, Cnav et Acoss) et du directeur de la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants ;

- un comité de surveillance, chargé de valider les étapes de transfert de personnel et de mise en production des nouveaux développements

informatiques. L'échec de l'Isu avait en effet montré la folle imprudence qu'avait constitué le « débranchement » du système d'information du RSI avant que le système d'information des Urssaf ne soit parfaitement opérationnel.

Afin de renforcer le caractère stratégique du comité de surveillance, le Sénat a adopté un amendement plaçant ce comité directement auprès des ministres chargés de la sécurité sociale et du budget et confiant à son président la possibilité de saisir les corps d'inspection des finances et des affaires sociales.

Le décret du 9 mars 2018 relatif à la mise en œuvre de la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants<sup>1</sup>, attendu tout particulièrement pour l'instauration du comité de surveillance<sup>2</sup>, précise les modalités de composition et de fonctionnement de ces deux comités.

S'agissant du comité de pilotage, le décret formalise l'organisation retenue d'une réunion des quatre directeurs de caisses nationales, assisté d'un chef de projet placé auprès du directeur de la sécurité sociale.

Aux termes de la loi, ce comité de pilotage devait élaborer avant le 1<sup>er</sup> avril 2018 le schéma d'organisation des services qui préfigure lui-même le schéma stratégique d'organisation des services prévu à l'article L. 233-1 du code de la sécurité sociale. Le schéma d'organisation, arrêté par la ministre des solidarités et de la santé le 24 avril 2018, a donc été remis au gouvernement à peu près dans les temps.

Les dispositions réglementaires relatives au comité de surveillance étaient plus attendues, au regard de son caractère stratégique. Ce comité, mis en place à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 et jusqu'au 31 décembre 2020, est composé de neuf personnalités choisies en raison de leurs compétences ou de leur expérience dans les domaines d'attribution du comité (ressources humaines, informatique), du président de la caisse nationale déléguée pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants, du directeur de la sécurité sociale et du directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État.

L'arrêté du 21 mars 2018 portant nomination des membres du comité de surveillance a permis d'installer ce comité et de nommer à sa présidence Pierre Ricordeau, actuel directeur de l'agence régionale de santé d'Occitanie. Parmi les huit autres personnalités qualifiées, on notera la présence de Dominique Giorgi, inspecteur général des affaires sociales, qui avait conduit la mission de préfiguration de la suppression du RSI durant le second semestre 2017 ainsi que de Pierre Burban, secrétaire général de

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-174 du 9 mars 2018 relatif à la mise en œuvre de la réforme de la protection sociale des travailleurs indépendants prévue par l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>2</sup> Le comité de pilotage étant de facto constitué depuis l'annonce de la suppression du RSI par le gouvernement dès le mois de juin 2017.

l'union des entreprises de proximité ou encore Xavier Lofficial, directeur des systèmes d'information de la Société générale. Votre commission constate donc que la composition de ce comité donne toutes les garanties de compétence et d'indépendance pour la supervision de la réforme. Le comité s'est réuni pour la première fois le 20 avril 2018.

Conformément à l'amendement sénatorial, le décret du 9 mars 2018 reprend la possibilité pour le comité de surveillance de saisir les corps d'inspection par l'intermédiaire des ministres et de demander aux caisses tous les documents et les informations nécessaires à l'exercice de ses missions.

Il précise également qu'un panel de travailleurs indépendants, constitué de manière aléatoire, accompagne les travaux du comité en particulier s'agissant de l'évolution de l'offre de service.

**Le troisième point de vigilance évoqué par la commission concerne la participation des travailleurs indépendants aux instances de gouvernance.** Les représentants des indépendants siégeaient en effet dans les conseils d'administration des caisses nationale et régionales du RSI.

La LFSS pour 2018 prévoit de remplacer ces instances progressivement et dès le 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour les conseils dont les mandats arrivent à échéance :

- au niveau national, par le Conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants (CPSTI). Ce conseil est chargé d'une part, de veiller à la bonne application des règles relatives à la protection sociale des travailleurs indépendants et à la qualité du service rendu et d'autre part, de déterminer les règles de l'action sanitaire et sociale et de piloter le régime complémentaire d'assurance vieillesse ;

- au niveau local, par des instances régionales de la protection sociale des travailleurs indépendants. Elles disposent d'un pouvoir de décision dans l'attribution des prestations individuelles d'action sanitaire et sociale accordées aux travailleurs indépendants.

Alors que les conseils d'administration des caisses du RSI étaient élus, les nouvelles instances de gouvernance sont désormais désignées selon des modalités de représentativité reprises du code du travail. Les règles de désignation sont fixées à l'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale.

Elles prévoient que les organisations admises à désigner les membres de ces instances sont celles qui se déclarent candidates et qui remplissent cumulativement les critères de représentativité figurant à l'article L. 2151-1 du code du travail<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ces critères sont : le respect des valeurs républicaines, l'indépendance, la transparence financière, une ancienneté minimale de deux ans (champs professionnel et géographique), l'influence (activité et expérience), l'audience (mesurée en fonction du nombre d'entreprises adhérentes ou de leur salariés). L'article L. 612-6 du code de la sécurité sociale précise que le nombre permettant d'apprécier

Comme l'expliquait le rapport, « l'acte de candidature pourra soit relever de la procédure visant à établir la représentativité des organisations professionnelles d'employeurs au niveau national et interprofessionnel, soit d'une procédure spécifique de candidature à la représentativité au sein des instances de la protection sociale des travailleurs indépendants ».

L'arrêté du 3 mai 2018 relatif à la procédure de candidature des organisations en vue de la désignation des membres du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants a donc permis l'ouverture de la procédure.

Elle s'est clôturée avec la publication du décret du 24 décembre 2018<sup>1</sup> qui dresse la liste des organisations autorisées à procéder aux premières désignations des membres, actifs et retraités, du CPSTI et de ses instances régionales. Quatre organisations y figurent :

- l'Union des entreprises de proximité (U2P) : à raison de 7 membres actifs et 3 membres retraités au sein du CPSTI et de chacune des instances régionales ;

- la Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME) pour 6 membres actifs et 2 membres retraités ;

- la Chambre nationale des professions libérales : un membre actif et un membre retraité ;

- le Mouvement des entreprises de France (Medef) : un membre actif et un membre retraité.

Certaines organisations qui siégeaient au sein des conseils d'administration du RSI ne remplissent pas les critères de représentativité<sup>2</sup>.

L'arrêté du 27 décembre 2018 portant nomination des membres de l'assemblée générale du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants a permis l'installation du conseil au 1<sup>er</sup> janvier 2019, conformément au calendrier fixé dans la loi.

La LFSS pour 2018 prévoit également que les dépenses nécessaires à la gestion administrative du CPSTI sont couvertes par une dotation annuelle attribuée par les branches. Le décret du 19 décembre relatif aux modalités de répartition de cette dotation prévoit une répartition de son montant à 50 % pour la branche maladie du régime général, 35 % pour la branche retraite et 15 % au titre des régimes invalidité et retraite complémentaire désormais gérés par la Cnav.

---

*l'audience doit représenter au moins 8 % de l'ensemble des travailleurs indépendants adhérant aux organisations satisfaisants aux critères de représentativité.*

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1215 du 24 décembre 2018 relatif à la liste des organisations procédant aux premières désignations au sein du conseil de la protection sociale des travailleurs indépendants.

<sup>2</sup> C'est par exemple le cas de la confédération intersyndicale de défense et d'union nationale des travailleurs indépendants (Cidunati).

**Le quatrième point de vigilance a trait au transfert du personnel du RSI et des organismes conventionnés (OC), assurant par délégation la gestion de l'assurance maladie des travailleurs indépendants, vers les caisses du régime général.** 7 500 personnes sont concernées.

*Aux termes de la LFSS pour 2018, « sur une période dont le terme ne peut excéder le 30 juin 2019, les caisses déléguées pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants et les organismes du régime général préparent, dans le respect du schéma de transformation (...), le transfert des contrats de travail des salariés des caisses déléguées et recherchent, pour chaque salarié, une solution de reprise recueillant son accord (...). À une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2020, les contrats de travail des salariés des caisses déléguées pour la sécurité sociale des travailleurs indépendants sont transférés aux organismes du régime général, dans le respect des solutions de reprise ».*

Comme le précise le schéma de transformation, la voie du dialogue social a été privilégiée pour la préparation du transfert des contrats de travail. Un accord de méthode entre l'Union nationale des caisses de sécurité sociale (Ucanss) et les organisations syndicales représentatives dans le champ des conventions collectives du RSI a été signé le 21 février 2018 afin d'encadrer le cycle de négociations en cours.

Comme l'a constaté le rapporteur général de la commission lors de sa visite au siège de la caisse locale déléguée pour la protection sociale des travailleurs indépendants du Nord le 16 juillet 2018, la procédure visant à proposer une solution à chaque salarié s'est effectuée en deux temps. Tout d'abord une phase de recueil des souhaits d'évolution des salariés, invités à exprimer leur volonté en matière de poste et d'affectation géographique, s'est tenue jusqu'à l'été 2018.

Le traitement de ces données devait permettre à partir de la fin de l'année 2018 de proposer une première solution aux salariés. D'après les informations recueillies, la quasi-totalité des agents s'est vue proposer une affectation avant la fin du mois de mars 2019. Une phase d'enregistrement des accords ou des refus est ouverte afin qu'une ultime affectation puisse être proposée au plus tard fin mai 2019. La date butoir du 30 juin 2019 pour que chaque salarié du RSI dispose d'une solution qu'il aura acceptée devrait donc être tenue.

Le mécanisme de transfert anticipé des contrats de travail vers le régime général avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020 pourrait également être utilisé pour certains personnels du RSI œuvrant dans le domaine de l'informatique. Sur proposition du comité de surveillance, un projet de décret est en cours de préparation et pourrait être publié dans le courant du mois de juin.

**Enfin le cinquième point de vigilance identifié par votre commission concerne le poids et les modalités de calculs des cotisations sociales des travailleurs indépendants.** L'article 15 de la LFSS pour 2018 autorise en effet les Urssaf à mener, auprès des travailleurs indépendants,

une expérimentation visant à leur proposer d'acquitter leurs cotisations sociales provisionnelles sur une base mensuelle ou trimestrielle établie à partir des informations déclarées par les assurés en fonction de leur activité ou de leurs revenus mensuels ou trimestriels. La durée de cette expérimentation, reposant sur une démarche volontaire des travailleurs indépendants, a été prolongée de 6 mois par la LFSS pour 2019 et s'achèvera le 31 décembre 2019.

Le décret du 27 juin 2018<sup>1</sup> encadre la mise en œuvre de cette expérimentation et précise les modalités de cette expérimentation permettant aux travailleurs indépendants de déclarer leur activité mensuelle et d'effectuer un télépaiement du montant de leurs cotisations sociales provisionnelles calculées sur cette base.

L'article 2 du décret détaille le fonctionnement du téléservice auquel s'abonne le travailleur indépendant : *« Le montant mensuel de la cotisation prévisionnelle est établi sur la base des sommes que le travailleur indépendant déclare au moyen de ce téléservice, sous sa responsabilité, entre le 1<sup>er</sup> et le 22 de chaque mois de l'année 2019 compte tenu, notamment, du chiffre d'affaires de son entreprise et du niveau de ses charges déductibles ou des prélèvements personnels, effectués par lui sur les sommes rendues disponibles par l'activité de son entreprise tels que le travailleur indépendant peut les estimer pour le mois considéré. Ce même téléservice lui communique sans délai le montant des cotisations et contributions sociales provisionnelles pour la période correspondante. (...) Ces cotisations doivent être acquittées par télépaiement au plus tard le 22 du même mois ».*

Lors de son audition devant votre commission le 24 octobre 2018, le directeur de l'Acoss avait précisé que l'expérimentation serait lancée le 1<sup>er</sup> janvier 2019 dans deux régions et pour les seuls artisans et commerçants qui payent de manière mensuelle. Si le résultat est positif, ce téléservice pourra être étendu aux professions libérales et à tous les travailleurs indépendants qui payent de façon trimestrielle.

Un amendement sénatorial à la LFSS pour 2018 prévoit, qu'à l'issue de l'expérimentation, l'Acoss propose au Gouvernement les pistes d'amélioration de son offre de services en matière de recouvrement des prélèvements sociaux des indépendants. Un rapport du Gouvernement au Parlement sera également remis pour préciser les propositions retenues en matière de simplification du calcul de l'assiette des cotisations et contributions sociales des travailleurs indépendants.

Les débats au Sénat sur l'article 16 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2019<sup>2</sup> qui vise à simplifier, de façon artificielle et inopérante, la formule de calcul de l'assiette des cotisations ont montré la nécessité d'engager une réflexion plus profonde sur la définition de l'assiette

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-533 du 27 juin 2018 relatif à la mise en œuvre de l'expérimentation prévue au XVII de l'article 15 de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2018.

<sup>2</sup> Voir le tome II du rapport législatif de votre commission sur le PLFSS pour 2019, n° 111 (novembre 2018), et plus particulièrement le commentaire de l'article 16, pp. 141-156.

des cotisations et des contributions sociales. Des propositions fortes en la matière sont attendues du Gouvernement.

Le pouvoir réglementaire a pris presque l'ensemble des textes nécessaires à la mise en œuvre de la suppression du RSI et de sa phase transitoire<sup>1</sup>. L'analyse de ces textes, qui semble ne soulever aucune contradiction avec l'esprit de la LFSS pour 2018, ne suffit toutefois pas à déterminer si cette intégration est une réussite.

**S'agissant de la mise en œuvre de la réforme de la Cipav, aucun des trois décrets attendus n'a été publié à ce jour.**

L'article 15 de la LFSS pour 2018 prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018 pour les micro-entrepreneurs et du 1<sup>er</sup> janvier 2019 pour tous les autres professionnels libéraux, seules les créations d'entreprise dans les 21 professions listées à l'article L. 640-1 du code de la sécurité sociale entraînent une affiliation à la Cipav. Le nombre de professions relevant de la Cipav passe donc de plus de 350 à 21.

Cet article instaure également, pour les adhérents actuels de la caisse n'appartenant pas aux 21 professions concernées, un droit d'option pour un transfert de leur affiliation vers le régime général. Ce droit d'option peut s'exercer entre le 1<sup>er</sup> janvier 2019 et le 31 décembre 2023. La mise en œuvre de ce droit d'option est toutefois suspendue à la publication de dispositions réglementaires.

En effet, les professionnels libéraux, qui ne relèveraient pas de l'article L. 640-1 du code (c'est-à-dire de l'une des 21 professions listées) et qui décideraient de basculer vers le régime général peuvent demander à bénéficier de taux de cotisation spécifiques au sein du régime général. Des différences de taux d'assurance vieillesse existent en effet entre la Cipav et les taux applicables aux travailleurs indépendants dans le régime général conduisant les professionnels libéraux à bénéficier d'une couverture moins importante mais moins onéreuse. Le décret fixant ces taux spécifiques n'a toujours pas été pris.

Il en est de même de deux autres décrets nécessaires à l'application de la règle de conversion des points de retraite, de base et complémentaire, acquis par le professionnel libéral en tant qu'adhérent à la Cipav<sup>2</sup> avant son transfert au régime général. La LFSS pour 2018 prévoit en effet que deux décrets précisent ces règles de conversion des points acquis, respectivement pour le régime de base et pour le régime complémentaire.

L'absence de ces textes rend donc impossible l'exercice du droit d'option ouvert pourtant depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

---

<sup>1</sup> Ne reste que le décret fixant les conditions et les modalités de l'indemnité versée aux organismes conventionnés pour lesquels l'absence de renouvellement de la convention de gestion avec le RSI entraînerait un préjudice ayant un caractère anormal et spécial.

<sup>2</sup> Le régime de base des professionnels libéraux est géré par la Caisse nationale d'assurance vieillesse des professions libérales.

Lors de l'examen du PLFSS pour 2019 au Sénat, un amendement du groupe socialiste et républicain proposait de reporter au 1<sup>er</sup> janvier 2021 la date d'entrée en vigueur du droit d'option constatant, deux mois avant le 1<sup>er</sup> janvier 2019, qu'aucun texte réglementaire n'avait été pris. Il avait été rejeté, avec un avis défavorable de votre commission, au motif que la réforme de la Cipav avait déjà été retardée d'un an après sa censure par le Conseil constitutionnel dans le PLFSS pour 2017 en raison d'une incompétence négative du législateur qui renvoyait au décret la fixation de la liste des professions autorisées à demeurer affiliées à la caisse.

Si votre commission s'est prononcée favorablement sur la réforme de la Cipav, force est de constater la clairvoyance de nos collègues qui avaient anticipé un retard du Gouvernement dans la prise de ces mesures réglementaires.

### **Assurance maladie**

Plusieurs dispositions sont à ce jour entièrement entrées en application.

- Alors que jusqu'à la fin 2017 seules deux pathologies faisaient l'objet d'une vaccination obligatoire (diphtérie et tétanos) chez l'enfant, la liste des **vaccinations obligatoires** a été étendue à une liste totale de 11 maladies par **l'article 49**. Ses dispositions trouvent à s'appliquer depuis la parution du décret n° 2018 42 du 25 janvier 2018 qui prévoit notamment :

- que les vaccinations obligatoires doivent intervenir au cours des 18 premiers mois de l'enfant ;

- que, lorsqu'elles n'ont pas été pratiquées dans ce délai, elles interviennent dans le cadre du calendrier des vaccinations arrêté par le ministre chargé de la santé ;

- que les vaccinations obligatoires sont réalisées par les professionnels de santé autorisés à cet effet par la réglementation, le cas échéant dans des établissements et organismes habilités ou dans le cadre de consultations de protection maternelle et infantile.

Le décret précité a en outre précisé, en application du II de l'article L. 3111-2 du code de la santé publique, les conditions dans lesquelles l'admission d'un mineur dans des établissements scolaires, structures d'accueil, colonies de vacances ou toute autre collectivité d'enfants est subordonnée à la présentation du carnet de santé ou de tout autre document attestant de l'administration des vaccinations obligatoires.

- En outre, les conditions de mise en œuvre du **cadre général d'expérimentations pour l'innovation au sein du système de santé** institué par **l'article 51** ont été précisées par le **décret n° 2018-125 du 21 février 2018**, qui a notamment défini :

- les **catégories d'expérimentations** susceptibles d'être conduites pour répondre aux objectifs fixés par la loi : sont notamment visées les

activités bénéficiant de financements innovants (forfaitaire, collectif, par épisode de soins, modulé à la qualité ou à l'efficacité des soins) et celles non prises en charge par les modalités existantes (telles que les activités visant à l'intégration des soins ambulatoires, hospitaliers et des prises en charge médico-sociales, ainsi que les outils numériques favorisant ces organisations). Dans le domaine des produits de santé, un arrêté du 3 août 2018 a fixé le cahier des charges d'une expérimentation pour inciter à la prescription hospitalière de médicaments biosimilaires ;

- la **composition du comité technique** chargé du pilotage des expérimentations (composé de huit membres dont six issus des administrations centrales, un des ARS et un de l'assurance maladie) et **du conseil stratégique** de l'innovation en santé, présidé par le ministre en charge de la santé et réunissant, conformément aux engagements qui avaient été pris lors de l'examen en séance publique, des représentants de l'ensemble des acteurs du système de santé<sup>1</sup>. Le texte prévoit en outre la désignation d'un **rapporteur général**<sup>2</sup> chargé d'organiser et de coordonner les travaux du comité technique comme du conseil stratégique ;

- les modalités de sélection des projets, qui relèvent dans un premier temps soit du directeur général de l'ARS pour les projets à portée régionale ou infrarégionale, soit du rapporteur général pour ceux à portée interrégionale ou nationale, avant d'être soumis dans un second temps au comité technique ;

- les conditions d'**information des patients** participant aux expérimentations, de prévention des **conflits d'intérêt** et d'**évaluation** des expérimentations selon un cadre méthodologique unifié.

L'arrêté du 27 mars 2018 a par ailleurs fixé à 20 millions d'euros pour l'année 2018 la dotation du fonds pour l'innovation du système de santé.

Toutefois, **les expérimentations en cours n'ont pas encore fait l'objet d'un état des lieux annuel présenté au Parlement**, ainsi que le prévoit la loi.

• L'**article 54**, tout en faisant entrer dans la tarification de droit commun les actes de téléconsultation et de téléexpertise, a maintenu la **télesurveillance** dans le cadre expérimental ouvert par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2014. L'arrêté du 11 octobre 2018 a précisé les conditions de mise en œuvre de ces expérimentations en republiant, sous réserve de simplifications, les **cahiers des charges concernant le suivi de cinq pathologies** : insuffisance cardiaque, insuffisance rénale, insuffisance respiratoire, diabète, prothèses cardiaques implantables.

---

<sup>1</sup> Outre des représentants des administrations centrales, des ARS et de l'assurance maladie, sont réunis au sein de ce conseil des représentants de la HAS, du CEPS, des agences nationales sanitaires, de la CNSA, de l'Unocam, des professionnels de santé des champs sanitaires et médico-social, des structures de soins primaires, des établissements de santé et médico-sociaux, des patients et usagers, des conseils départementaux, des entreprises des produits de santé ainsi que des personnalités qualifiées.

<sup>2</sup> Il s'agit de Mme Natacha Lemaire, nommée par arrêté du 28 février 2018.

- Les dispositions de l'**article 58** relatives à la mise en place d'une « *charte de qualité des pratiques professionnelles des personnes chargées de la présentation, de l'information ou de la promotion des dispositifs médicaux à usage individuel, des produits de santé autres que les médicaments et des prestations de service éventuellement associées* », sur le modèle du dispositif déjà existant pour le médicament remboursable, ont également reçu leur texte d'application.

Un décret en Conseil d'État n° 2018-864 du 8 octobre 2018 a en effet créé, au chapitre 5 du titre 6 du livre 1 du code de la sécurité sociale, une nouvelle section 15 précisant les conditions de refus d'approbation, de renouvellement et de dénonciation de la charte par les ministres, les conditions de constatation des manquements à la charte par le Ceps, ainsi que les éléments de procédure relatifs au prononcé éventuel d'une pénalité financière.

Pour autant, **la charte n'a pas encore été conclue ni mise en œuvre par arrêté**, alors que l'article 58 prévoit par ailleurs le déclenchement de cette dernière procédure à défaut de conclusion de ce texte entre le Ceps et les syndicats ou organisations concernés avant le 30 septembre 2018.

- L'**article 59**, relatif au **renforcement des moyens du Ceps**, a également reçu l'ensemble de ses textes d'application. Il prévoyait en effet la possibilité pour les caisses nationales d'assurance maladie de participer au fonctionnement du Ceps, dans des conditions précisées par décret, par la mise à disposition de leurs personnels à titre gratuit, ou par celle de leurs systèmes d'information relatifs aux produits de santé. Le décret n° 2018-499 en date du 21 juin 2018 est venu préciser les modalités de ces facultés, s'agissant notamment du nombre maximal de personnels pouvant être mis à disposition du comité.

Le même article a par ailleurs prévu une obligation de transmission de données économiques fiables au Ceps par les professionnels, accompagnée d'une procédure de sanction en cas de transmission de données manifestement erronées par un fabricant ou un distributeur. Les modalités d'application de cette procédure, qui vise les dispositifs médicaux, ont été précisées par un décret en Conseil d'État n° 2018-522 du 27 juin 2018.

- Sont également devenues applicables les dispositions de l'**article 60** visant à renforcer la portée de la **procédure d'accord préalable** conditionnant la prise en charge de certaines prestations par l'assurance maladie (décrets n° 2018-557 du 30 juin 2018 et n° 2018-661 du 26 juillet 2018). De même, un décret est venu préciser les modalités calendaires de sortie du dispositif dérogatoire à la facturation directe et individuelle des établissements de santé, que l'**article 65** a prolongé jusqu'au 1<sup>er</sup> mars 2022 au plus tard pour les séjours d'hospitalisation : selon les catégories de prestations, cette sortie s'échelonna dès mars 2020. Enfin, certaines modalités de la montée en charge progressive de la réforme du financement des activités de soins de suite et de réadaptation, prévues par l'**article 68**, ont été précisées (décret n° 2018-224 du 30 mars 2018).

- Plusieurs **rapports** ont été remis au Parlement :

- celui prévu par l'**article 63** sur les conditions de mise en œuvre du **tiers payant généralisable** (rapport établi par Jean Debeaupuis et Clémence Marty-Chastan, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, mars 2018) : alors que la « loi Santé » de janvier 2016 avait prévu la généralisation obligatoire du tiers payant à compter du 30 novembre 2017, cette analyse a confirmé qu'au vu du calendrier de mise à disposition des outils permettant de faciliter et de fiabiliser le tiers payant intégral, « *la montée en charge de cette pratique chez les médecins sera vraisemblablement très progressive* ». Ce rapport formule plusieurs propositions pour accompagner les professionnels de santé en vue de rendre cette pratique « généralisable » d'ici quatre ans, notamment en ciblant des publics prioritaires (jeunes de 18 à 25 ans, patients des centres de santé, actes de prévention, etc.) ;

- celui prévu par l'**article 64** sur l'**accès aux droits et aux soins** des personnes en situation de handicap et des personnes en situation de précarité (rapport établi par Philippe Denormandie, membre du conseil d'administration de la CNSA et Marianne Cornu-Pauchet, directrice du Fonds CMU-C, juillet 2018).

En revanche, le rapport, prévu à l'**article 53**, relatif aux dépenses d'indemnités journalières au titre des arrêts maladie, n'a jamais été remis au Parlement par le Gouvernement en dépit d'un délai de transmission fixé au 1er juin 2018. Il convient, toutefois, de noter qu'à la demande du Premier ministre, un rapport sur l'indemnisation des arrêts de travail a été établi en janvier 2019 par MM. Jean Luc Bérard, Stéphane Oustric et Stéphane Seiller.

Votre commission relève que l'**article 56** n'est pas entré en application pour celles de ses dispositions qui portent sur la **prise en charge des spécialités pharmaceutiques faisant l'objet d'une recommandation temporaire d'utilisation (RTU)**. Il a été précisé, à l'article L. 162-17-2-1 du code de la sécurité sociale, le tarif ou le prix correspondant au champ de la RTU sont fixés par une nouvelle négociation conventionnelle ou une décision du Ceps, selon les règles et critères d'appréciation applicables aux indications déjà prises en charge. Cet article prévoit l'intervention d'un décret en Conseil d'État pour l'application de l'ensemble de ses dispositions ; or, selon les informations transmises à votre commission, ce décret n'a pas été actualisé s'agissant des RTU, **ce qui entrave l'intervention du Ceps et aboutit à une situation de blocage de certains dossiers de RTU faute de fixation d'un prix ou d'un tarif négocié.**

L'**article 58**, qui a étendu aux logiciels d'aide à la prescription (LAP) la compétence de la HAS en matière de certification des outils informatiques dédiés à la santé, n'est par ailleurs pas pleinement entré en application faute de l'intervention de deux arrêtés prévus par le texte - le premier visant à déterminer les documents relatifs à la prescription devant être intégrés aux LAP, et le second à préciser les services dématérialisés de l'assurance

maladie auxquels les LAP doivent permettre l'accès. Il est cependant à noter qu'un décret en Conseil d'État n° 2018-864 du 8 octobre 2018 est venu préciser les contours des obligations de certification relatives aux outils informatiques portant en tout ou partie sur l'aide à l'édition des prescriptions médicales relatives aux dispositifs médicaux, en application du V de l'article L. 161-38 précité.

L'article 62 de la LFSS pour 2019 prévoyait l'organisation et le financement d'un **parcours d'intervention précoce pour les enfants atteints de troubles du neuro-développement (TND)**. Aux termes de cet article, ce parcours est défini par des structures désignées par arrêté du directeur général de l'agence régionale de santé (ARS), qui peuvent faire appel à divers professionnels de santé, parmi lesquels des médecins généralistes et spécialistes et, plus spécifiquement, des ergothérapeutes et des psychomotriciens. L'intervention de psychologues pourra également être sollicitée.

Un **décret du 28 décembre 2018**<sup>1</sup> a précisé les modalités de ce parcours.

Le nouvel article R. 2135-2 du code de l'action sociale et des familles prévoit que ces professionnels sont exclusivement rémunérés par la structure coordinatrice du parcours et ne peuvent solliciter de paiement direct par les patients.

Par ailleurs, le décret s'attache à favoriser la **réactivité de l'intervention** en prévoyant des délais de prise en charge assez courts. Il est en effet prévu que la validation de la prescription médicale du parcours par l'ARS intervienne dans un délai maximal de **quinze jours** après réception de celle-ci et qu'un premier bilan soit réalisé dans un délai maximal de **trois mois** après cette validation. Enfin, une première rencontre de synthèse devra être organisée au plus tard *six mois* après la première intervention d'un professionnel.

Toutefois, confirmant les doutes exprimés par la commission des affaires sociales lors de l'examen de la loi, le décret précise bien que la prise en charge financière du parcours ne sera assuré que **pour les enfants âgés de moins de sept ans**. La commission avait pourtant alerté sur l'apparition des premiers symptômes de certains troubles du neuro-développement, (troubles « dys », troubles de l'attention, troubles de la déficience intellectuelle) **après cet âge**, souvent au moment de la première scolarité.

Malgré les précautions prises par le décret pour assurer la continuité du parcours tout au long de sa réalisation, ce dernier est explicitement limité à une **durée maximale d'un an**, sans mention de l'accompagnement ultérieur. Le décret prévoit bien que cette durée maximale pourra être prolongée de six mois dans l'attente de la décision d'orientation de la commission des droits et de l'autonomie des personnes handicapées

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1297 du 28 décembre 2018 relatif au parcours de bilan et intervention précoce pour les troubles du neuro-développement.

(CDAPH). De plus, les instituts médico-éducatifs (IME) et les services d'éducation spécialisée et de soins à domicile (Sessad) sont explicitement autorisés à admettre directement un enfant à l'échéance de son parcours alors même que la décision d'orientation de la CDAPH n'a pas encore été rendue, ce qui constitue une souplesse inédite et particulièrement judicieuse.

Pour autant, il ne s'agit que de *facultés* ouvertes par le décret. En l'absence de dispositions véritablement contraignantes, les enfants ayant bénéficié de parcours de bilan et d'interventions précoces seront exposés, à l'issue de ce dernier, à des **ruptures d'accompagnement** qui menaceront indéniablement les progrès réalisés.

Aucune mention n'est faite dans le décret des **recommandations de bonne pratique professionnelle** de la Haute Autorité de santé (HAS), dont la loi avait pourtant prévu qu'elle **pouvaient** être mentionnées au sein des conventions liant les professionnels de l'intervention à la structure coordinatrice du parcours. Ce caractère facultatif, que la commission des affaires sociales avait souhaité, sans succès, rendre obligatoire, menace l'effectivité de cette disposition.

Enfin, il faut rappeler que la notion de « trouble du neuro-développement » ne connaîtra d'application opérationnelle qu'à partir de la publication de la nouvelle classification internationale des maladies (CIM-11) en **2022**. Or les équipes médicales des CDAPH ne prennent en compte, dans leurs décisions d'orientation, que des certificats médicaux conformes à la CIM en vigueur, où les troubles du neuro-développement ne figurent pas encore. Ainsi, le risque existe qu'un enfant souffrant de TND, et bénéficiant à ce titre d'un certificat médical attestant d'un parcours de bilan et d'intervention précoce, ne puisse s'en prévaloir auprès de la CDAPH avant 2022 pour la suite de son accompagnement.

La commission avait insisté pour que des dispositions soient immédiatement prises auprès des maisons départementales des personnes handicapées (MDPH), par instruction ministérielle, **afin que ces dernières tiennent compte de certificats médicaux posant un diagnostic de TND**. Ces dispositions n'ont toujours pas été prises.

***B. LOI N° 2018-84 DU 13 FÉVRIER 2018 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 du 13 février 2018 ouvre la possibilité aux salariés de faire un don de jours de congés payés non pris à un collègue de la même entreprise qui **vient en aide à une personne atteinte d'une perte d'autonomie d'une particulière gravité ou présentant un handicap**.

L'article 3 de la loi prévoyait la détermination par décret en Conseil d'État des conditions de son application aux agents publics civils et militaires. **Deux décrets du 8 et du 9 octobre 2018<sup>1</sup>** ont été respectivement pris en ce sens, assurant la transposition du dispositif légal à ces publics distincts.

**C. LOI N° 2018-217 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 PAR ORDONNANCES LES MESURES POUR LE RENFORCEMENT DU DIALOGUE SOCIAL**

La loi du 29 mars 2018 a ratifié les ordonnances du 22 septembre 2017 et du 20 décembre 2017 et prévu des dispositions supplémentaires dont certaines nécessitaient des mesures réglementaires d'application.

**La réforme du droit du travail par ordonnances**

Six ordonnances ont été prises sur le fondement de la loi n° 2017-1340 du 15 septembre 2017 d'habilitation à prendre par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social :

- ordonnance n° 2017-1385 du 22 septembre 2017 relative au renforcement de la négociation collective ;

- ordonnance n° 2017-1386 du 22 septembre 2017 relative à la nouvelle organisation du dialogue social et économique dans l'entreprise et favorisant l'exercice et la valorisation des responsabilités syndicales ;

- ordonnance n° 2017-1387 du 22 septembre 2017 relative à la prévisibilité et la sécurisation des relations de travail ;

- ordonnance n° 2017-1388 du 22 septembre 2017 portant diverses mesures relatives au cadre de la négociation collective ;

- ordonnance n° 2017-1389 du 22 septembre 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 ;

- ordonnance n° 2017-1718 du 20 décembre 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.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-863 du 8 octobre 2018 pris pour l'application aux militaires de la loi n° 2018-84 du 13 février 2018 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 et décret n° 2018-874 du 9 octobre 2018 pris pour l'application aux agents publics civils de la loi n° 2018-84 du 13 février 2018 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.

Les dispositions de ces ordonnances ont été complétées ou modifiées par la loi de ratification n° 2018-217 du 29 mars 2018.

Au total, sur les douze mesures nécessaires à l'application de la loi du 29 mars 2018, quatre ont été prises.

L'**article 2**, issu d'un amendement gouvernemental, prévoit la possibilité pour l'employeur de moins de 11 salariés de soumettre directement, en l'absence de délégué syndical un projet d'accord à ses salariés. Un décret doit préciser les modalités d'organisation de la consultation du personnel. *Ce décret n'a pas été pris.*

L'**article 4** prévoit la fixation par arrêté du montant forfaitaire de prise en charge par le fonds paritaire pour le financement du dialogue social de la rémunération des salariés participant à des négociations de branche. *L'arrêté nécessaire n'a pas été publié.*

L'**article 6** a précisé et complété les dispositions de l'ordonnance n° 2017-1386 relatives à la fusion des instances représentatives du personnel et à la création du conseil social et économique d'entreprise (CSE). Il a notamment :

- modifié l'article L. 2314-33 du code du travail<sup>1</sup>, relatif à la durée du mandat des membres de la délégation du personnel au comité social et économique d'entreprise et au nombre maximal de mandats successifs ;

- créé l'article L. 2315-44-1 aux termes duquel une commission des marchés est créée au sein du CSE dont le nombre de salariés, les ressources annuelles ou le bilan dépassent un seuil fixé par décret ;

- créé l'article L. 2315-44-2 aux termes duquel le CSE doit déterminer les critères retenus, pour les marchés dont le montant est supérieur à un seuil fixé par décret, pour le choix des fournisseurs et des prestataires ainsi que la procédure d'achats de fournitures, de services et de travaux ;

- modifié l'article L. 2315-61<sup>2</sup> relatif à la subvention de fonctionnement versée par l'employeur au CSE qui permet à ce dernier d'affecter une partie de l'excédent de son budget de fonctionnement au financement des activités sociales et culturelles, dans des conditions fixées par décret.

Le **décret n° 2018-920**<sup>3</sup> a apporté les précisions nécessaires à l'application de ces dispositions.

À l'**article 11**, le Sénat avait souhaité préciser que les modèles de lettres de licenciement prévus par les article L. 1232-6 (licenciement pour

---

<sup>1</sup> Cet article a été créé par l'ordonnance n° 2017-1386.

<sup>2</sup> Cet article a été créé par l'ordonnance n° 2017-1386.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-920 du 26 octobre 2018 relatif au comité social et économique et au financement mutualisé des organisations professionnelles d'employeurs et des organisations syndicales de salariés.

motif personnel), L. 1232-16 et L. 1233-42 (licenciement économique) sont établis par arrêté et non par décret en Conseil d'État comme initialement envisagé. *Les arrêtés nécessaires n'ont pas été publiés.*

Par ailleurs, dans sa rédaction issue du même article 11, l'article L. 1442-13-2 mentionne un décret en Conseil d'État définissant les conditions de nomination des membres de la commission nationale de discipline des conseillers prud'homaux. Aucun décret d'application n'est paru mais les dispositions de l'article R. 1442-22 demeurent applicables<sup>1</sup>. Par ailleurs, le tarif des honoraires et frais d'expertise dans la procédure prud'homale, mentionné à l'article L. 4624-7 issu d'un amendement sénatorial, reste précisé par l'arrêté du 27 mars 2018<sup>2</sup>.

Enfin, l'article L. 4624-2-1, créé par l'article 13 de la loi du 29 mars 2018, prévoit un examen médical par un médecin du travail pour les travailleurs ayant bénéficié au cours de leur carrière d'un dispositif de suivi individuel renforcé. Le décret en Conseil d'État qui doit préciser les modalités d'application de cet article *n'a pas été publié.*

#### **D. LOI N° 2018-527 DU 28 JUIN 2018 RELATIVE AU DÉFIBRILLATEUR CARDIAQUE**

La loi du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque renvoyait, en son article 1<sup>er</sup>, à un décret en Conseil d'État pour la détermination des types et catégories d'établissement recevant du public (ERP) tenus de s'équiper d'un défibrillateur automatisé externe (DAE), ainsi que pour la fixation des modalités d'application de cette obligation. Le décret correspondant a été publié le 21 décembre 2018 au Journal officiel (décret n° 2018-1186 du 19/12/2018 relatif aux défibrillateurs automatisés externes). Composé de trois articles, il énumère les catégories d'ERP tenues de s'équiper, précise la signalétique devant être mise en œuvre, confirme la possibilité de mutualiser les équipements entre certains établissements, clarifie les responsabilités en matière de maintenance et établit le calendrier d'installation applicable à chaque catégorie d'ERP.

Son article 2, qui prévoit de créer une base nationale de données recensant les lieux d'implantation des DAE et les modalités de leur accessibilité, n'est en revanche pas applicable à la date de publication du présent rapport. La rédaction de l'article renvoie en effet à un arrêté non encore paru le soin de définir les informations devant être fournies par les exploitants ainsi que les modalités de leur transmission.

---

<sup>1</sup> Si un amendement adopté au stade de la commission mixte paritaire fixé à 4 ans la durée du mandat, tel était déjà le cas auparavant.

<sup>2</sup> Arrêté du 27 mars 2018 relatif au montant des honoraires dus aux médecins inspecteurs du travail en application du IV de l'article L. 4624-7 du code du travail.

***E. LOI N° 2018-771 DU 5 SEPTEMBRE 2018 POUR LA LIBERTÉ DE CHOISIR SON AVENIR PROFESSIONNEL***

Les textes d'application des principales réformes prévues par la loi du 5 septembre 2018, notamment la réforme du CPF, la mise en place de France compétences et la création des opérateurs de compétences (Opc) ont été publiés à la fin de l'année 2018. Des textes doivent encore être pris pour la mise en œuvre de la réforme du financement de la formation professionnelle et de l'alternance, qui a vocation à entrer en vigueur au plus tard en 2020. Certaines mesures prévues par la loi, notamment des expérimentations souhaitées par le Gouvernement, ne sont pas encore applicables.

Par ailleurs, aucun des 18 rapports demandés au Gouvernement n'a été remis au Parlement.

**Article 1<sup>er</sup>**

L'article 1<sup>er</sup> a réformé le compte personnel de formation (CPF), notamment en prévoyant un abondement en euros et non plus en heures, une mobilisation directe par le titulaire sans l'intermédiaire des organismes paritaires collecteurs agréés et une gestion par la Caisse des dépôts et consignations (CDC). Par ailleurs, le congé individuel de formation (CIF) a été supprimé au profit d'une modalité spécifique de mobilisation du CPF, dans le cadre d'un projet de transition professionnelle.

Le volet réglementaire de cette réforme du CPF a été mis en œuvre par plusieurs décrets parus en décembre 2018. Quelques mesures réglementaires demeurent à prendre.

Le **décret n° 2018-1153<sup>1</sup>** a fixé les modalités de conversion en euros des heures inscrites sur les CPF au 31 décembre 2018. Le taux de conversion est fixé à 15 euros par heure, soit légèrement plus haut que le taux qui avait été évoqué par cours des débats (14,28 euros) et qui avait été jugé largement insuffisant par la commission.

Le **décret n° 2018-1171<sup>2</sup>** a fixé les modalités d'abondement complémentaire du CPF par l'employeur, en application d'un accord d'entreprise ou de branche, pour absence d'entretien professionnel et dans le cas du licenciement d'un salarié ayant refusé une modification de son contrat de travail résultant de l'application d'un accord d'entreprise.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1153 du 14 décembre 2018 relatif aux modalités de conversion des heures acquises au titre du compte personnel de formation en euros.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1171 du 18 décembre 2018 relatif aux modalités d'abondement du compte personnel de formation.

Le **décret n° 2018-1256<sup>1</sup>** a notamment fixé les modalités d'alimentation et d'abondement du compte professionnel de prévention de la pénibilité (C2P).

Le **décret n° 2018-1329<sup>2</sup>** a fixé les montants et modalité d'alimentation en euros du CPF à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019. Conformément aux annonces faites au moment de l'examen du projet de loi, l'alimentation est fixée à 500 euros par an, dans la limite de 5 000 euros. Ces montants sont portés respectivement à 800 euros et 8 000 euros pour les salariés sans qualification et pour les salariés bénéficiaires d'un contrat de soutien et d'aide par le travail. Toutefois, la majoration mentionnée par l'article L. 6323-11 applicable aux salariés bénéficiant de l'obligation d'emploi *n'a pas encore été précisée*.

Le **décret n° 2018-1332<sup>3</sup>** a fixé les conditions de mobilisation du CPF dans le cadre d'un projet de transition professionnelle. Conformément aux dispositions législatives, la demande du salarié devra être adressée pour validation à la commission paritaire interprofessionnelle régionale (CPIR) compétente. Le Sénat s'était opposé à l'obligation d'une action de « positionnement » préalable au projet de transition. Il avait, suivant l'avis de la commission rejeté un amendement en ce sens qui a par la suite été adopté par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture. L'article R. 6323-12 du code du travail, issu du décret n° 2018-1332 ne permet guère de comprendre en quoi consistera une telle action de positionnement, qui devra être réalisée à titre gratuit par le prestataire de formation mais dont il est précisé qu'elle ne constitue pas une action de formation.

L'article R. 6323-14 précise les critères que la CPIR devra prendre en compte pour valider le projet de transition professionnelle. Ces critères sont la cohérence du projet, la pertinence du parcours de formation et de ses modalités de financement et les perspectives d'emploi à l'issue de la formation. Un refus de prise en charge devra être motivé et pourra faire l'objet d'un recours gracieux.

Ce décret a par ailleurs prévu la dévolution des biens des organismes paritaires agréés pour la gestion du CIF (Opacif) aux CPIR.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1256 du 27 décembre 2018 relatif à l'utilisation en droits à formation professionnelle des points acquis au titre du compte professionnel de prévention et au droit à formation professionnelle de certaines victimes d'accidents du travail ou de maladies professionnelles.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1329 du 28 décembre 2018 relatif aux montants et aux modalités d'alimentation du compte personnel de formation.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1332 du 28 décembre 2018 relatif à l'utilisation du compte personnel de formation dans le cadre d'un projet de transition professionnelle.

Le **décret n° 2018-1333**<sup>1</sup> a fixé les modalités de la gestion du CPF par la Caisse des dépôts et consignations. Un décret doit encore préciser les modalités selon lesquelles la CDC rend compte à France compétences de l'utilisation de ses ressources, conformément à l'article L. 6333-5 ainsi que les conditions de mise en œuvre du système d'information au sein duquel doivent être collectées les informations relatives à l'offre de formation. Selon les informations communiquées à la commission, ce décret est en cours de préparation et devrait paraître à la fin du mois d'avril 2019.

Le **décret n° 2018-1336**<sup>2</sup> a fixé les conditions de mobilisation du CPF par un salarié souhaitant suivre une formation se déroulant sur le temps de travail. La demande devra être adressée à l'employeur 60 jours avant le début de la formation (120 jours pour les formations de plus de six mois) et l'employeur disposera d'un délai de 30 jours pour notifier sa réponse, l'absence de réponse valant acceptation. À partir de 2020, les frais pédagogiques et les frais liés à la validation des acquis de l'expérience seront pris en charge par la CDC. À titre transitoire, pour l'année 2019, les frais seront pris en charge par les opérateurs de compétences (OPCO).

Aux termes de l'article L. 6323-6 dans sa rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup>, le CPF permet de financer (I) toute formation permettant d'obtenir un diplôme ou un titre enregistré au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Sont également éligibles (II) cinq types d'action spécifiques, dans des conditions définies par décret. Le **décret n° 2018-1338**<sup>3</sup> a défini les conditions d'éligibilité au financement au titre du CPF des bilans de compétences, mentionnés au 2° du II de l'article L. 6323-6, des actions de formation dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprise (4°) et de la préparation aux épreuves théorique et pratique du permis de conduire (3°). Le même décret a également précisé les dispositions relatives aux formations éligibles au CPF des travailleurs indépendants et des personnes handicapées.

Le **décret n° 2018-1339**<sup>4</sup> a précisé les modalités de fonctionnement des CPIR, chargées, aux termes de l'article L. 6323-17-6, créé par la loi du 5 septembre 2018, de la validation et de la prise en charge du CPF mobilisé dans le cadre d'un projet de transition professionnelle, de la validation des projets des démissionnaires souhaitant bénéficier de l'assurance chômage<sup>5</sup> et

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1333 du 28 décembre 2018 relatif à la gestion du compte personnel de formation par la Caisse des dépôts et consignations.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1336 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions de mobilisation du compte personnel de formation par le salarié.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1338 du 28 décembre 2018 relatif aux formations éligibles au titre du compte personnel de formation.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-1339 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités d'organisation et de fonctionnement des commissions paritaires interprofessionnelles régionales et aux conditions d'ouverture et de rémunération des projets de transition professionnelle.

<sup>5</sup> En application de l'article L. 5422-1 dans sa rédaction modifiée par l'article 49 de la loi du 5 septembre 2018.

du suivi de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle (CEP) sur le territoire régional. L'article D. 6323-20-4, créé par le décret n° 2018-1339, complète ces missions en mentionnant l'information du public sur les organismes délivrant le CEP, l'examen des recours gracieux contre ses décisions, le contrôle de la qualité des formations dispensées dans le cadre d'un projet de transition professionnelle, l'analyse des besoins en emploi, en compétences et en qualification sur le territoire et l'élaboration de partenariats régionaux avec l'Etat, la région et les acteurs du service public de l'emploi.

Il est par ailleurs précisé que les CPIR ne peuvent être désignées comme opérateur de compétences (art. D. 6323-20-5)

L'article D. 6323-19 renvoie à un accord national interprofessionnel les règles d'organisation et de fonctionnement des CPIR<sup>1</sup>. Il précise que ces commissions sont agréées par le ministre chargé de la formation professionnelle et prévoit des modalités de retrait de cet agrément. Il est précisé qu'une convention triennale d'objectifs et de moyens est conclue entre chaque CPIR et le préfet de région. Cette convention détermine notamment un plafond de frais de gestion.

En cas de dépassement de ce plafond ou lorsque les objectifs prévus par la convention ne sont pas remplis, le ministre chargé de la formation professionnelle peut mettre en demeure la commission de présenter des justifications et, le cas échéant, imposer des mesures correctives, contraindre la CPIR à une amende, sous forme d'un versement au Trésor public d'une somme équivalente au montant du dépassement, ou nommer un administrateur provisoire (art. D. 6323-21-6).

C'est par ailleurs ce décret qui a précisé les conditions d'ancienneté nécessaires pour bénéficier d'un projet de transition professionnelle ainsi que les conditions de rémunération du bénéficiaire. Aux termes de l'article D. 6323-9, un salarié doit justifier de 24 mois consécutifs ou non d'ancienneté en qualité de salarié dont 12 mois dans l'entreprise ou 24 mois d'ancienneté en tant que salarié au cours des 5 dernières années dont 4 mois en CDD. Il est précisé que l'ancienneté est appréciée au moment du départ en formation du salarié.

La rémunération du salarié bénéficiant d'un projet de transition, exprimée en pourcentage du salaire moyen de référence, est fixée par l'article D. 6323-18-4. Cette rémunération est de 100 % pour les salariés dont la rémunération est inférieure à deux fois le salaire minimum interprofessionnel de croissance (Smic). Pour les salariés ayant un salaire de référence supérieur, la rémunération est égale à 90 % du salaire moyen de référence pendant la première année ou les 1 200 premières heures de

---

<sup>1</sup> Les partenaires ont finalisé un projet d'ANI ouvert à la signature le 15 mars 2019. Cet accord fixe les règles de fonctionnement des CPIR, qui doivent prendre la forme d'associations dénommées « Transition pro ».

formation, puis à 60 % de ce salaire de référence au-delà, étant précisé que la rémunération ne peut être inférieure à 2 Smic.

Dans les entreprises de 50 salariés et plus, cette rémunération est versée par l'employeur, qui est ultérieurement remboursé par la CPIR. Dans les entreprises de moins de 50 salariés et dans le cas de salariés du particulier employeur, la rémunération est versée directement par la CPIR.

Le **décret n° 2018-1346**<sup>1</sup> a précisé le montant de la contribution versée par les établissements ou services d'aide par le travail (Esat) pour le financement de leurs salariés<sup>2</sup>. Aux termes de l'article D. 6323-29-2, le montant de cette contribution est fixé à 0,2 % de la somme entre d'une part la fraction de rémunération garantie qui est financée par l'Esat et d'autre part la moitié de l'aide au poste financée par l'Etat.

### **Article 3**

Dans sa rédaction issue de l'article 3 de la loi du 5 septembre 2018, l'article L. 6111-6 du code du travail prévoit que l'offre de service du conseil en évolution professionnelle est définie par un arrêté du ministre chargé de la formation professionnelle. Cet arrêté a été publié le 29 mars 2019<sup>3</sup>.

Le **décret n° 2018-1234**<sup>4</sup> a déterminé les modalités d'information des personnes sur les modalités d'accès au CEP et sur son contenu. Il est ainsi prévu que les organismes délivrant le CEP « *assurent l'information directe des personnes [...] notamment en organisant des sessions d'information* ».

L'appel d'offre permettant de désigner l'opérateur compétent pour le CEP des salariés dans chaque région a été lancé en avril 2019.

Le décret précisant les conditions dans lesquelles les organismes qui ne partageraient pas les données relatives à leur activité conformément à l'article L. 6111-6-1 perdent leur habilitation à délivrer le CEP **n'a pas été pris**.

### **Article 4**

L'article 4 de la loi du 5 septembre 2018 a modifié les dispositions du code du travail relatives à la définition des actions concourant au développement des compétences (art. L. 6313-1 à L. 6313-8), parmi lesquelles les actions de formation.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1346 du 28 décembre 2018 relatif au taux et à l'assiette de la contribution versée par les établissements et services d'aide par le travail pour le financement du compte personnel de formation des travailleurs handicapés.

<sup>2</sup> L'article L. 6323-36 dispose que cette contribution est égale au plus à 0,35 % d'une partie forfaitaire de la rémunération garantie versée aux travailleurs concernés.

<sup>3</sup> Arrêté du 29 mars 2019 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-1234 du 24 décembre 2018 relatif aux modalités d'information des personnes sur le conseil en évolution professionnelle.

Dans sa rédaction issue de cet article 4, l'article L. 6313-2 du code du travail définit le concept d'action de formation et précise notamment qu'une telle action peut être réalisée à distance ou encore en situation de travail. Les modalités dans lesquelles des formations peuvent être organisées sous ces formes ont été précisées par le **décret n° 2018-1341**. Une action de formation à distance doit ainsi comprendre une assistance technique et pédagogique appropriée, une information du bénéficiaire et des évaluations jalonnant ou concluant l'action de formation (art. D. 6313-3-1). Une formation en situation de travail comprend l'analyse et le cas échéant l'adaptation de l'activité de travail, la désignation préalable d'un formateur, la mise en place de phases réflexives distinctes des mises en situation de travail et des évaluations spécifiques (art. D 6313-3-2).

Dans sa rédaction issue de cet article 4, l'article L. 6313-3 définit les actions de formation par apprentissage. Il mentionne notamment les actions de préparation à l'apprentissage, qui peuvent être organisées dans des centres de formation des apprentis (CFA) ainsi que par des organismes et établissements déterminés par arrêté conjoint des ministres chargés de la formation professionnelle, de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de l'enseignement agricole. *Aucun arrêté n'a encore été publié sur la base de cet article mais un appel à projets a été lancé en novembre 2018.*

Enfin, dans sa rédaction issue de cet article 4, l'article L. 6313-8 prévoit que les conditions d'application du chapitre III du titre I<sup>er</sup> du livre III de la sixième partie du code du travail sont précisées par un décret en Conseil d'État. Le **décret n° 2013-1330**<sup>1</sup> a été pris sur la base de ces dispositions.

### **Article 6**

L'article 6 de la loi du 5 septembre 2018 a modifié les dispositions législatives relatives au contrôle de la qualité des actions de formation professionnelle. Il est précisé à l'article L. 6316-1, dans sa rédaction issue de cet article 6, que les financeurs publics ou allouant des fonds publics (les opérateurs de compétences, les CPIR, l'Etat, les régions, Pôle emploi et l'Agefiph) s'assurent de la capacité du prestataire à dispenser une prestation de qualité, sur la base de critères qui doivent être précisés par décret en Conseil d'État. L'article L. 6313-6 mentionne un référentiel national pour l'appréciation des critères de qualité et les modalités d'audit qui doit être fixé par décret. Enfin, l'article L. 6316-6 précise qu'un décret en Conseil d'État détermine les modalités d'application du chapitre. Selon les informations transmises à votre commission, **ces textes devraient être publiés fin avril 2019 au plus tard.**

### **Article 7**

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1330 du 28 décembre 2018 relatif aux actions de formation et aux bilans de compétences.

Issu d'un amendement du Gouvernement adopté en séance publique au Sénat, l'article 7 a inscrit dans le code des transports (section 3 du chapitre VII du titre IV du livre V de la 5<sup>ème</sup> partie) des dispositions relatives à la formation professionnelle des marins, afin de mettre le droit français en conformité avec les conventions de l'organisation maritime internationale. Un décret en Conseil d'État est nécessaire afin de définir l'autorité administrative chargée d'agréeer les organismes de formation professionnelle maritime (art. L. 5547-3), de définir les conditions de délivrance (art. L. 5547-4) et de suspension ou de retrait (art. L. 5547-5) de cet agrément. *Ce décret, qui doit également préciser les prévoir les modalités d'application de la section (art. L. 5547-9) n'a pas été publié.*

### Article 8

Dans sa rédaction issue de l'article 8 de la loi du 5 septembre 2018, l'article L. 6321-6 du code du travail prévoit que les actions de formation à l'initiative de l'employeur constituent un temps de travail effectif et donnent lieu au maintien de la rémunération, sauf stipulations contraires d'un accord collectif. Le **décret n° 2018-1229<sup>1</sup>**, pris en application de cet article, a précisé les conditions dans lesquelles l'accord du salarié est requis lorsqu'une action de formation se déroule pour tout ou partie hors du temps de travail.

### Article 9

L'article 9 a modifié les dispositions relatives au congé de validation des acquis de l'expérience (chapitre II du titre II du livre IV de la 6<sup>ème</sup> partie du code du travail, articles L. 6422-1 à L. 6422-6). Des mesures règlementaires doivent être prises pour préciser les modalités de refus par l'employeur d'une demande de congé (art. L. 6422-1), le niveau de qualification des salariés pouvant bénéficier, en application d'un accord collectif, d'un allongement de la durée de ce congé (art. L. 6422-2), les frais pouvant être pris en charge (art. L. 6422-4) et les motifs de refus de prise en charge (art. L. 6422-5). *Ce décret n'a pas été publié, pas plus que le décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 6422-6 afin de déterminer les conditions d'application du chapitre. Selon les informations fournies à votre commission, les textes nécessaires sont en cours d'élaboration et devraient être publiés en mai 2019.*

Enfin, l'article 9 a prévu, à titre expérimental jusqu'au 31 décembre 2022, que les actions de VAE puissent porter sur des blocs de compétences, dans des conditions définies par un *arrêté qui n'a pas été publié.*

### Articles 11 à 17 : règles encadrant le contrat d'apprentissage

L'article 11 tend à **simplifier les conditions de conclusion d'un contrat d'apprentissage en remplaçant le dispositif d'enregistrement du contrat par une procédure de dépôt auprès des opérateurs de compétences (Opco)**. Il modifie en conséquence les missions des chambres consulaires.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1229 du 24 décembre 2018 relatif aux formations suivies hors du temps de travail.

Cette procédure de dépôt du contrat s'appliquera également au secteur public non industriel et commercial, pour lequel le contrat sera déposé auprès du représentant de l'État dans le département. Ces dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et les dispositions réglementaires d'application n'ont pas été prises à ce jour.

L'article 11 prévoit également qu'à titre expérimental et jusqu'au 31 décembre 2021, **la visite médicale d'information et de prévention que doit effectuer un apprenti au moment de son recrutement peut être réalisée par « un professionnel de la médecine de ville » lorsqu'aucun médecin du travail n'est disponible dans un délai de deux mois.** Cette expérimentation déroge aux dispositions du code du travail<sup>1</sup> qui prévoient que cette visite est effectuée par le médecin du travail. **Un décret du 28 décembre 2018<sup>2</sup> précise les conditions d'application de cette expérimentation.** Cette visite pourra être réalisée par tout médecin exerçant en secteur ambulatoire pour l'embauche d'apprentis, à l'exception des apprentis relevant de l'enseignement agricole, dont les contrats sont conclus entre le 30 avril 2019 et le 31 octobre 2021.

Le médecin de ville devra notamment identifier si l'état de santé de l'apprenti ou les risques auxquels il est exposé nécessitent une orientation vers le médecin du travail. Le décret prévoit également l'évaluation de l'expérimentation : le ministère du travail collectera des informations sur le nombre de visites effectuées chez un médecin du secteur ambulatoire et sur la proportion d'apprentis qui ont été orientés vers le médecin du travail à l'occasion de leur visite chez un médecin de ville.

**L'article 12** prévoit que pour une durée de trois ans et à titre expérimental, **des actions de formation par apprentissage peuvent être réalisées dans des établissements pénitentiaires.** Il résulte d'un amendement présenté par le Gouvernement et adopté au Sénat en première lecture. Ces dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020 et le décret en Conseil d'État devant préciser les conditions de leur mise en œuvre n'a pas encore été publié.

**L'article 13** modifie les **conditions d'exécution du contrat d'apprentissage** en rehaussant la limite d'âge d'entrée en apprentissage à vingt-neuf ans révolus, en modulant la durée de l'apprentissage, en allongeant la durée maximale de travail et en favorisant la mobilité internationale des apprentis. Il renforce également les obligations incombant aux maîtres d'apprentissage. Tous les textes d'application prévus à cet article ont été publiés.

---

<sup>1</sup> Art. L. 4624-1 du code du travail.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1340 du 28 décembre 2018 portant sur l'expérimentation relative à la réalisation de la visite d'information et de prévention des apprentis par un professionnel de santé de la médecine de ville.

Cet article prévoit que toute personne satisfaisant aux conditions d'entrée en apprentissage peut, à sa demande, si elle n'a pas été engagée par un employeur, **débuter un cycle de formation en apprentissage en s'inscrivant dans un CFA, dans la limite d'une durée de trois mois**. Elle bénéficie pendant cette période du statut de stagiaire de la formation professionnelle. Les coûts de formation correspondants peuvent faire l'objet d'une prise en charge par les opérateurs de compétences. **Le décret du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage**<sup>1</sup> prévoit, de manière plus générale, les critères à retenir pour le calcul du « coût-contrat » qui financera les CFA. Aux termes du décret, le niveau de prise en charge comprend les charges de gestion administrative et des charges de production dont la conception, la réalisation des enseignements et l'évaluation des compétences acquises par les apprentis. Il permet ainsi le financement des CFA qui formeront des apprentis sous le statut prévu à l'article 13.

Cet article prévoit également des **dérogations aux durées maximales journalières et hebdomadaires de travail pour les jeunes travailleurs employés dans certains secteurs d'activités** déterminés par décret en Conseil d'État, lorsque l'organisation collective du travail le justifie. La durée maximale hebdomadaire de trente-cinq heures ne peut être dépassée de plus de cinq heures par semaine et la durée maximale journalière de huit heures ne peut être dépassée de plus de deux heures par jour. **Le décret du 13 décembre 2018**<sup>2</sup> précise ainsi que les secteurs d'activité concernés sont les chantiers de bâtiment, les chantiers de travaux publics et les activités de création, d'aménagement et d'entretien sur les chantiers d'espaces paysagers.

L'article 13 renforce par ailleurs **les obligations incombant aux maîtres d'apprentissage**. Le nouvel article L. 6223-8-1 du code du travail précise que le maître d'apprentissage doit offrir toutes garanties de moralité et que **les conditions de compétence professionnelle exigée du maître d'apprentissage** sont fixées par convention de branche ou, à défaut, par voie réglementaire.

En conséquence, **le décret du 13 décembre 2018**<sup>3</sup> précise qu'à défaut d'accord collectif de branche, la condition de compétence professionnelle est remplie si la personne est titulaire d'un diplôme ou d'un titre qui correspond à la finalité du diplôme préparé par l'apprenti et de niveau au moins équivalent ou si la personne justifie de deux années d'exercice d'une activité professionnelle en rapport avec la qualification préparée par l'apprenti.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1345 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1139 du 13 décembre 2018 définissant les secteurs d'activité pour lesquels les durées maximales du travail des jeunes travailleurs peuvent être aménagées lorsque l'organisation collective du travail le justifie.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1138 du 13 décembre 2018 relatif aux conditions de compétence professionnelle exigée d'un maître d'apprentissage.

Concernant **les contrats d'apprentissage conclus dans le secteur public non industriel et commercial**, l'article L. 6223-8-1 du code du travail précise que **les conditions de compétence professionnelle exigée du maître d'apprentissage** sont fixées par voie réglementaire. **Le décret du 11 janvier 2019<sup>1</sup>** précise ainsi ces conditions : elles sont remplies si la personne est titulaire d'un diplôme ou d'un titre relevant du domaine professionnel correspondant à la finalité du diplôme préparé par l'apprenti et d'un niveau au moins équivalent et s'il justifie d'une année d'activité professionnelle en rapport avec la qualification préparée, ou si la personne justifie de deux années d'exercice d'une activité professionnelle en rapport avec la qualification préparée par l'apprenti.

Il est enfin prévu, à cet article, **la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement** sur « *la mise en pratique de l'extension de l'âge jusqu'à vingt-neuf ans révolus de l'apprentissage* » ainsi que sur « *la possibilité d'ouvrir les formations en apprentissage aux actifs au chômage et aux bénéficiaires du revenu de solidarité active sous condition d'inscription dans une formation d'apprentissage au sein d'un secteur en tension* ». **L'échéance fixée par la loi pour la remise de ce rapport étant le 31 décembre 2021, celui-ci n'a pas encore été transmis au Parlement.**

**L'article 14** crée une **classe de troisième dite « prépa-métiers »** permettant de préparer les élèves de collège qui le souhaitent à l'apprentissage ou à la voie professionnelle grâce à des stages en milieu professionnel et des périodes d'immersion en centres de formation d'apprentis. **Le décret du 7 mars 2019<sup>2</sup> fixe les modalités d'application de cette classe prépa-métiers.** Ces classes pourront être créées dans les collèges, et les lycées professionnels ou polyvalents. L'admission des élèves dans ces classes sera soumise à une commission placée sous l'autorité du recteur d'académie qui examinera les candidatures sur la base des dossiers constitués par les chefs d'établissements. Les volumes horaires des périodes de stages, d'immersion et des enseignements doivent encore être précisés par arrêté du ministre de l'éducation nationale. Ce décret entre en vigueur à compter de la rentrée scolaire de septembre 2019.

**L'article 16 simplifie les conditions de rupture du contrat d'apprentissage**, tant à l'initiative de l'employeur que de l'apprenti. Il supprime le passage obligatoire devant le conseil de prud'hommes et ouvre la possibilité pour l'employeur de rompre le contrat d'un apprenti qui aurait été définitivement exclu de son centre de formation. Cet article prévoit qu'au-delà des quarante-cinq premiers jours d'exécution du contrat, la rupture du contrat peut intervenir à l'initiative de l'apprenti dans des conditions déterminées par décret. Il est précisé dans la loi que l'apprenti

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-32 du 18 janvier 2019 relatif aux compétences professionnelles exigées des maîtres d'apprentissage et au service public chargé de la médiation en matière d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-176 du 7 mars 2019 relatif à la classe de troisième dite « prépa-métiers ».

doit, au préalable, solliciter le médiateur ou, pour les apprentis du secteur public non industriel et commercial, le service désigné comme étant chargé de la médiation. **Le décret du 24 décembre 2018<sup>1</sup>** définit ces conditions de rupture du contrat d'apprentissage : l'apprenti doit informer son employeur de son intention de rompre son contrat dans un délai d'au moins cinq jours calendaires à compter de la saisine du médiateur. La rupture du contrat ne peut intervenir qu'après un délai d'au moins sept jours calendaires suivant la date d'information de l'employeur. Par ailleurs, **le décret du 18 janvier 2019<sup>2</sup>** crée un service chargé de la médiation pour le secteur public non industriel et commercial : un médiateur doit être désigné pour résoudre les différends entre l'employeur et l'apprenti dans l'exécution et la rupture de son contrat.

**L'article 17 prévoit la remise par le Gouvernement d'un rapport au Parlement**, au plus tard le 15 septembre 2019, sur « *la possibilité de créer un dispositif d'aide de l'État au bénéfice des centres de formation d'apprentis au sein desquels une personne résidant dans un quartier prioritaire de la politique de la ville suit une formation par apprentissage et au bénéfice des entreprises qui embauchent cette personne en contrat d'apprentissage* ». Il n'a pas encore été transmis au Parlement.

#### **Article 18 : orientation**

Cet article **étend les compétences des régions en matière d'orientation professionnelle des élèves et étudiants** et leur transfère une partie des missions de l'Office national d'information sur les enseignements et les professions (Onisep). Il prévoit également de mettre à disposition des conseils régionaux des agents du ministère de l'éducation nationale pour l'exercice de missions d'orientation.

Le décret devant définir **les modalités d'élaboration et de diffusion par la région de la documentation de portée régionale** sur les enseignements et les professions **n'a pas été publié**.

C'est également le cas du décret qui doit fixer les modalités selon lesquelles, à titre expérimental et pour une durée de trois ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, **l'État peut mettre à la disposition des régions des agents exerçant dans les services et établissements relevant du ministre chargé de l'éducation nationale**.

Cet article prévoit en outre **de transférer aux conseils régionaux les missions exercées par les délégations régionales de l'Onisep en matière de diffusion de la documentation ainsi que d'élaboration des publications à portée régionale** relatives à l'orientation scolaire et professionnelle des

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1231 du 24 décembre 2018 relatif aux conditions de la rupture du contrat d'apprentissage à l'initiative de l'apprenti.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-32 du 18 janvier 2019 relatif aux compétences professionnelles exigées des maîtres d'apprentissage et au service public chargé de la médiation en matière d'apprentissage dans le secteur public non industriel et commercial.

élèves et des étudiants. **Le décret du 4 janvier 2019<sup>1</sup>** précise les modalités de compensation financière de ce transfert de compétences.

**Article 24 : organisation et fonctionnement des centres de formation pour apprentis (CFA)**

L'article 24 **modifie le régime juridique des CFA, afin qu'ils deviennent des organismes de formation de droit commun**, sous réserve de certaines règles spécifiques liées à leurs missions et à leur fonctionnement.

Trois des textes d'application prévus à cet article n'ont pas encore été publiés. Ils doivent déterminer :

- les modalités de diffusion des informations publiées par les CFA sur l'obtention des diplômes, la poursuite d'études, les interruptions en cours de formation et l'insertion professionnelle des apprentis ainsi que sur la valeur ajoutée de leur établissement ;

- les conditions dans lesquelles les CFA peuvent confier certaines de leurs missions aux chambres consulaires ;

- les modalités d'application des dispositions spécifiques applicables aux centres de formation d'apprentis, parmi lesquelles figurent les missions des CFA, l'institution d'un conseil de perfectionnement, la mise en place d'une comptabilité analytique, la création d'unités de formation par apprentissage ;

- les conditions d'affectation par France compétences aux CFA des reports de taxe d'apprentissage et de contribution supplémentaire à l'apprentissage constatés au 31 décembre 2019.

Cet article prévoit par ailleurs que **le contrôle pédagogique des formations par apprentissage conduisant à un diplôme associe les corps d'inspection et agents publics habilités à des représentants désignés par les branches professionnelles et les chambres consulaires.**

**Le décret du 21 décembre 2018<sup>2</sup> précise les modalités de ce contrôle** : chaque ministre certificateur instaure une mission chargée du contrôle pédagogique composée d'agents habilités des ministères certificateurs, d'experts désignés par les branches professionnelles<sup>3</sup> et d'experts désignés par les chambres consulaires. Les contrôles sont diligentés par les ministres certificateurs et peuvent être sollicités par un CFA, un employeur d'apprenti ou un apprenti.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-10 du 4 janvier 2019 relatif aux modalités de compensation financière du transfert de compétences des DRONISEP pris en application du VII de l'article 18 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1210 du 21 décembre 2018 relatif au contrôle pédagogique des formations par apprentissage conduisant à l'obtention d'un diplôme.

<sup>3</sup> Par les commissions paritaires régionales de l'emploi ou, à défaut, par les commissions paritaires nationales de l'emploi.

Enfin un décret du 28 décembre 2018<sup>1</sup> précise le contenu de la **convention qui peut être conclue entre l'acheteur de formation et l'organisme dispensateur**, pour la réalisation d'actions de formation dont l'apprentissage. Cette convention remplace les programmes de formation préétablis qui existaient avant l'entrée en vigueur de la loi.

**L'article 25 inscrit dans la loi le modèle pédagogique des écoles de production.** Ces dispositions devant entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'arrêté des ministres chargés de l'éducation nationale et de la formation professionnelle devant fixer chaque année la liste des écoles de production n'a pas encore été publié.

#### **Article 27 : aide aux employeurs d'apprentis**

Cet article abroge les aides régionales aux employeurs d'apprentis, celle pour l'emploi d'apprentis handicapés et le crédit d'impôt en faveur de l'apprentissage au profit d'une **aide unique aux entreprises de moins de deux cent cinquante salariés embauchant des apprentis qui préparent un diplôme de niveau inférieur ou égal au baccalauréat.**

**Le décret du 28 décembre 2018<sup>2</sup>** précise que cette aide forfaitaire sera attribuée à hauteur de 4 125 euros maximum pour la première année d'exécution du contrat d'apprentissage, 2 000 euros maximum pour la deuxième année et 1 000 euros au maximum pour la troisième année. Le décret abroge par ailleurs l'aide en faveur des très petites entreprises employeurs d'apprentis qui avait été instaurée par un décret du 29 juin 2015<sup>3</sup>.

**Le décret du 17 décembre 2018<sup>4</sup>** tire les conséquences de l'abrogation de l'aide aux employeurs d'apprentis handicapés en modifiant la partie réglementaire du code du travail. Il précise en outre les conditions de rémunération de l'apprenti handicapé dont le contrat serait prolongé en raison de son handicap.

#### **Article 28 : contrats de professionnalisation et autres formes d'alternance**

Cet article met en place une expérimentation, pour une durée de trois ans, permettant que le **contrat de professionnalisation puisse être conclu en vue d'acquérir des compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences**, en accord avec le salarié. Le décret du 26 décembre 2018<sup>5</sup> précise les modalités d'application de cette

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1341 du 28 décembre 2018 relatif aux actions de formation et aux modalités de conventionnement des actions de développement des compétences.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1348 du 28 décembre 2018 relatif à l'aide unique aux employeurs d'apprentis.

<sup>3</sup> Décret n° 2015-773 du 29 juin 2015 portant création d'une aide en faveur des très petites entreprises embauchant des jeunes apprentis.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-1163 du 17 décembre 2018 portant abrogation des dispositions du code du travail relatives à la prime à l'apprentissage et à la prime aux employeurs d'apprentis reconnus travailleurs handicapés.

<sup>5</sup> Décret n° 2018-1263 du 26 décembre 2018 relatif à l'expérimentation étendant le contrat de professionnalisation à l'acquisition de compétences définies par l'employeur et l'opérateur de compétences.

expérimentation. Le Gouvernement devra présenter au Parlement un rapport évaluant ce dispositif, au plus tard trois mois avant le terme de l'expérimentation.

Un **dispositif de reconversion ou de promotion par alternance** est également créé par cet article. Son objet est de permettre au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion par des actions de formation. Aux termes de la loi, sont éligibles les salariés dont la qualification est inférieure ou égale à un niveau déterminé par décret. En conséquence, le **décret du 24 décembre 2018**<sup>1</sup> précise que les salariés concernés sont ceux qui n'ont pas atteint un niveau de qualification correspondant au grade de licence. La loi précise en outre que le contrat de travail du salarié bénéficiant de ce dispositif fait l'objet d'un avenant précisant la durée et l'objet de la formation. Cet avenant doit être déposé auprès de l'opérateur de compétences selon la même procédure que les contrats d'apprentissage, sous réserve d'adaptations fixées par décret. De telles mesures d'adaptations n'ont, à ce stade, pas été prises.

Enfin, cet article ouvre la **possibilité pour les titulaires d'un contrat de professionnalisation d'effectuer une mobilité à l'étranger**. Il est précisé que dans ce cadre, une convention peut être conclue entre le bénéficiaire, les employeurs en France et à l'étranger et les organismes en France et à l'étranger. L'arrêté du ministre chargé du travail qui doit déterminer le modèle de cette convention n'a pas été publié.

### **Article 31 : nouvelle organisation de la certification professionnelle**

Cet article confie la **régulation des répertoires de la certification professionnelle à France compétences** et supprime la Commission nationale de la certification professionnelle. Les certifications, désormais organisées en blocs de compétences et définies par trois référentiels, sont enregistrées aux répertoires pour une durée limitée. Les décisions de création, révision ou suppression des diplômes ou titres à finalité professionnelle sont soumises à l'avis conforme des commissions professionnelles consultatives.

Pour l'application de cette nouvelle organisation de la certification professionnelle, trois décrets ont été publiés.

Le **décret du 18 décembre 2018**<sup>2</sup> détermine **l'organisation et le fonctionnement de la commission de France compétences chargée de la certification professionnelle**. Il définit les **modalités d'enregistrement des titres, diplômes et certificats**, ainsi que les conditions simplifiées d'enregistrement des certifications professionnelles portant sur des métiers et compétences identifiées comme particulièrement en évolution ou en

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1232 du 24 décembre 2018 relatif aux publics éligibles et aux conditions de mise en œuvre de la reconversion ou la promotion par alternance.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1172 du 18 décembre 2018 relatif aux conditions d'enregistrement des certifications professionnelles et des certifications et habilitations dans les répertoires nationaux.

émergence. Il précise les conditions dans lesquelles France compétences apprécie l'honorabilité professionnelle des organismes certificateurs.

Le **décret du 24 décembre 2018**<sup>1</sup> précise la composition, l'organisation et le fonctionnement des **commissions professionnelles consultatives ministérielles**.

Le **décret du 8 janvier 2019**<sup>2</sup> définit le **cadre national des certifications professionnelles** permettant de classer les certifications par niveau de qualification et par domaines d'activité et de déterminer les critères de gradation des compétences au regard des emplois et des correspondances possibles avec les États de l'Union européenne.

Les dispositions réglementaires suivantes, prévues par l'article 31, n'ont pas encore été publiées :

- modalités de la concertation spécifique avec les organisations syndicales de salariés représentatives au niveau national et interprofessionnel et les organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national, interprofessionnel et multiprofessionnel sur les projets de création, de révision ou de suppression de diplômes de l'enseignement supérieur à finalité professionnelle ;

- modalités de communication des informations relatives aux titulaires des certifications délivrées au système d'information du compte personnel de formation par les ministères et organismes certificateurs.

#### **Article 34 : rôle des acteurs de la formation professionnelle**

Cet article dessine la **nouvelle répartition des compétences entre acteurs de l'apprentissage et de la formation professionnelle**, en particulier s'agissant du rôle des conseils régionaux.

Il prévoit notamment que les **organismes de formation doivent informer Pôle emploi de l'entrée effective en formation, de l'interruption et de la sortie effective d'une personne inscrite sur la liste des demandeurs d'emploi**. Le décret devant préciser les modalités d'application de cette information n'a pas été publié.

#### **Article 36**

L'article 36 a prévu la création de France compétences, institution nationale publique dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. France compétence s'est substituée au 1<sup>er</sup> janvier 2019 à plusieurs instances paritaires et quadripartites dont elle a repris les attributions.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1230 du 24 décembre 2018 relatif aux commissions professionnelles consultatives chargées d'examiner les projets de création, de révision ou de suppression de diplômes et titres à finalité professionnelle.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-14 du 8 janvier 2019 relatif au cadre national des certifications professionnelles.

Le **décret n° 2018-1331**<sup>1</sup> a précisé l'organisation et les missions de France compétences (art. R. 6123-5 à R. 6123-33 du code du travail).

Il est précisé que France compétences est juridiquement un établissement public administratif placé sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle. Si la notion d'agence est parfois utilisée pour la décrire, il ne s'agit donc pas d'une autorité administrative indépendante.

Lors de l'examen du projet de loi, votre commission avait souhaité que la composition du conseil d'administration de France compétences permette une gouvernance réellement quadripartite. Aucun des amendements adoptés par le Sénat en ce sens n'a prospéré au cours de la navette parlementaire.

Le décret du 28 décembre précise, conformément à ce que le Gouvernement avait annoncé au cours des débats, que le conseil d'administration de France compétences est composé de 15 membres. Le tableau ci-après présente la composition du conseil d'administration et la répartition des voix.

Collège	Nombre de membres	Mode de désignation	Nombre de voix
États	3	Arrêté	15x3 = 45
Organisations syndicales	5	Désignation par les organisations représentatives	20 (réparties en fonction de l'audience)
Organisations patronales	3	Désignation par les organisations représentatives	20 (réparties en fonction de l'audience)
Régions	2	Arrêté sur proposition de Régions de France	7,5x2 = 15
Personnalités qualifiées	2	Arrêté	5x2 = 10
<b>TOTAL</b>	<b>15</b>		<b>110</b>

Il est notable que, sur les 110 voix du conseil d'administration, 45 reviennent à l'Etat et 10 à des personnalités qu'il choisit. Si l'Etat n'a pas à lui seul la majorité absolue des voix et s'il n'est pas certain que les personnalités qualifiées s'aligneront sur les positions des représentants de l'Etat, les voix des autres acteurs apparaissent fragmentées. En outre, la représentation des 18 régions par deux représentants ne semble pas de nature à permettre une réelle prise en compte de la diversité des réalités régionales.

France compétences se substituant à des organisations paritaires ou quadripartites, sa création témoigne donc, ainsi que le Sénat l'avait souligné, d'une reprise en main par l'Etat de la politique de formation professionnelle et d'alternance.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences.

Par ailleurs, le décret n° 2019-1<sup>1</sup> a défini les modalités d'attribution de l'aide au permis de conduire d'un montant de 500 euros pouvant être versée aux apprentis d'au moins dix-huit ans engagés dans une préparation des épreuves du permis de conduire (catégorie B), financée par France compétences.

### **Article 37**

L'article 37 a prévu une réforme du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage, en créant notamment une contribution unique à la formation professionnelle et à l'alternance (CUFPA)<sup>2</sup>. À terme, cette CUFPA sera prélevée par le réseau des unions régionales pour le recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (Urssaf), dans des conditions définies par ordonnance prise en application de l'article 41 dans un délai de 18 mois. Cette réforme doit être mise en place de manière progressive et les textes d'application définitifs ne sont pas encore tous parus.

Aux termes de l'article L. 6131-3, créé par l'article 37, un décret en Conseil d'État doit préciser les dispositions d'application du chapitre du code du travail relatif au financement de la formation professionnelle (chapitre unique du titre III du livre I<sup>er</sup> de la sixième partie).

S'agissant de la contribution à la formation professionnelle et de la contribution au financement du CPF des salariés en contrat à durée déterminée (CPF-CDD), l'article 4 du **décret n° 2018-1331**<sup>3</sup> a précisé les règles de collecte et de répartition applicable au titre des années 2019 et 2020.

L'article L. 6241-2 prévoit que les dépenses relatives aux formations délivrées par le service de formation interne d'une entreprise peuvent être déduites de la fraction (87 %) de la taxe d'apprentissage dédiée au financement de l'apprentissage, dans des conditions et sous réserve d'un plafonnement précisés par décret. *Ce décret n'a pas encore été publié.*

L'article L. 6241-4 prévoit un mécanisme de lissage des effets de seuils de l'assujettissement à la contribution supplémentaire à l'apprentissage. Le projet de loi relatif à la croissance et la transformation des entreprises (Pacte) prévoit (art. 6) une modification générale des règles applicables aux seuils fiscaux et sociaux. Selon les informations communiquées à votre commission, cette disposition a donc vocation à être supprimée par l'ordonnance qui sera prise en application de l'article 114 de la loi du 5 septembre 2018.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-1 du 3 janvier 2019 relatif à l'aide au financement du permis de conduire pour les apprentis.

<sup>2</sup> Contrairement à ce qui était prévu dans le projet de loi initial, la contribution unique et en fait le regroupement de la contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle et de la taxe d'apprentissage, qui demeurent des prélèvements distincts.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1331 du 28 décembre 2018 relatif à l'organisation et au fonctionnement de France compétences.

L'article L. 6241-5 définit les établissements habilités à percevoir le solde (13 %) de la taxe d'apprentissage. Il mentionne notamment les organismes agissant au plan national pour la promotion de la formation technologique et professionnelle initiale et des métiers. La liste des organismes éligibles a été précisée par un arrêté du 21 décembre 2018<sup>1</sup>.

L'article L. 6331-6 est relatif à la contribution CPF-CDD. Il prévoit un décret déterminant les contrats exonérés de cette contribution autres que les contrats saisonniers. Le **décret n° 2018-1233**<sup>2</sup> a prévu cette exonération pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi, les contrats d'apprentissage, les contrats de professionnalisation, les contrats conclus avec des jeunes scolarisés ou en étude, les CDD se poursuivant par un CDI et les contrats conclus en application de l'article L. 6321-9 afin qu'un salarié saisonnier bénéficiant d'une promesse de réembauche puisse bénéficier d'une action de formation.

L'article L. 6331-7 prévoit un mécanisme de lissage de l'effet de seuil applicable aux entreprises qui atteignent ou dépassent l'effectif de 11 salariés, qui entraîne une majoration de l'obligation de financement de la formation professionnelle. Selon les informations transmises à votre rapporteur, cette disposition a vocation à être supprimée par l'ordonnance qui sera prise en application de l'article 114 de la loi du 5 septembre, les nouvelles règles applicables au franchissement de seuils fiscaux et sociaux prévues par le projet de loi Pacte la rendant obsolète.

### **Article 38**

L'article 38 a prévu des règles spécifiques en matière de financement de la formation professionnelle applicables à certaines catégories d'employeurs.

L'article L. 6331-41, dans sa rédaction issue de l'article 38, précise que la cotisation spécifique due par les employeurs du bâtiment et des travaux publics (BTP) est déductible de leurs obligations de financement de droit commun dans des conditions déterminées par un décret. Le **décret n° 2018-1344**<sup>3</sup> a fixé ces conditions pour l'année 2019.

Le même décret a également défini les modalités de constitution et de gestion de l'organisme chargé de gérer les fonds de la formation professionnelle des salariés du particulier employeur qui peut être créé par accord de branche en application de l'article L. 6331-60 (art. D. 6331-67 à D. 6331-71).

---

<sup>1</sup> Arrêté du 21 décembre 2018 fixant la liste nationale des organismes habilités à percevoir des financements de la taxe d'apprentissage.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1233 du 24 décembre 2018 relatif aux contrats à durée déterminée ne donnant pas lieu au versement de la contribution spécifique assise sur le revenu d'activité pour les cotisations sociales des titulaires d'un contrat à durée déterminée.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1344 du 28 décembre 2018 relatif aux contributions versées par certaines catégories d'employeurs.

Toutefois, l'arrêté définissant la répartition entre l'opérateur de compétence agréé, France compétences et la Caisse des dépôts et consignations de la contribution des particuliers employeurs *n'a pas été publié*.

### **Article 39**

L'article 39 a notamment prévu la disparition des organismes collecteurs paritaires agréés (Opc) qui doivent être remplacés par des opérateurs de compétences (Opco) qui ne seront plus chargés du recouvrement des contributions de formation professionnelle.

Les modalités d'agrément et de fonctionnement de ces Opco ont été précisées par le **décret n° 2018-1209**<sup>1</sup>. Onze opérateurs de compétences ont été agréés par arrêtés le 29 mars 2019.

Par ailleurs, le **décret n° 2018-1342**<sup>2</sup> a précisé les modalités de prise en charge des dépenses effectuées dans le cadre des actions utiles au développement des compétences au bénéfice des entreprises de moins de 50 salariés et des dépenses effectuées dans le cadre des actions financées par la section financière de l'alternance, notamment au titre des contrats de professionnalisation et de la reconversion ou promotion par l'alternance.

Le **décret n° 2018-1345**<sup>3</sup> a précisé les modalités selon lesquelles les branches sont appelées à déterminer le niveau de prise en charge des contrats d'apprentissage.

*Un arrêté demeure nécessaire* pour fixer le montant des fractions de la collecte des contributions de formation professionnelle des non-salariés qui doivent être affectées respectivement à la formation professionnelle des indépendants et au conseil en évolution professionnelle en application de l'article L. 6332-11.

Le décret qui doit déterminer dans quelle mesure les ressources de l'assurance chômage peuvent être utilisées pour le financement des contrats de professionnalisation en application de l'article L. 6332-15 *n'a pas encore été publié*.

### **Article 41**

L'article 41 a habilité le Gouvernement à déterminer par ordonnances les modalités de recouvrement, d'affectation et de contrôle de la CUFFPA. Cette habilitation est valable pour une durée de 18 mois à compter de la promulgation de la loi du 5 septembre 2018, soit jusqu'en mars 2020. *Aucune ordonnance n'a encore été prise sur le fondement de cet article*.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1209 du 21 décembre 2018 relatif à l'agrément et au fonctionnement des opérateurs de compétences, des fonds d'assurance formation des non-salariés et au contrôle de la formation professionnelle.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1342 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de prise en charge des dépenses par les sections financières des opérateurs de compétences prévues aux articles L. 6332-14 et L. 6332-17 du code du travail.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1345 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de détermination des niveaux de prise en charge des contrats d'apprentissage.

Par ailleurs, cet article prévoit un décret fixant la liste des informations relatives aux entreprises qui doivent être communiquées à France compétences et aux opérateurs de compétences par les organismes chargés du recouvrement de la CUFGA, c'est-à-dire les Urssaf. *Ce décret n'a pas non plus été publié.*

[...]

**L'article 43** procède à diverses **mesures de coordination pour l'application outre-mer des dispositions relatives à la formation professionnelle.**

Les modalités particulières d'application en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à Mayotte, à La Réunion, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon des dispositions relatives à la formation professionnelle, notamment celles relatives au financement de la formation professionnelle et celles relatives aux opérateurs de compétences, doivent être déterminées **par un décret qui n'a pas encore été publié.**

Par ailleurs, cet article dispose qu'un décret prévoit les modalités selon lesquelles, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, est progressivement supprimé le plafond de la sécurité sociale en vigueur à Mayotte applicable au montant des rémunérations versées par l'employeur d'au moins onze salariés pour le calcul de sa participation au développement de la formation professionnelle. Le **décret du 28 décembre 2018**<sup>1</sup> précise les modalités de suppression progressive du plafond pour ces employeurs.

**L'article 44** ratifie trois ordonnances concernant le **compte personnel d'activité** dans la fonction publique, la mise en œuvre de ce compte pour certains agents des chambres consulaires, et l'adaptation du code du travail à Mayotte.

Il modifie en outre **l'ordonnance relative aux agents des chambres consulaires**<sup>2</sup> afin de mettre en cohérence ses dispositions avec les modifications introduites par la loi. Ces modifications prévoient notamment que lorsque le salarié n'a pas bénéficié, au cours des six années précédentes, de l'entretien professionnel prévu au statut, un abondement est inscrit à son compte dans des conditions définies par décret en Conseil d'État. Ces conditions sont fixées par **le décret du 18 décembre 2018** relatif aux modalités d'abondement du compte personnel de formation<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1343 du 28 décembre 2018 relatif au déplafonnement progressif de l'assiette servant au calcul de la participation des employeurs de onze salariés et plus au développement de la formation professionnelle continue à Mayotte.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2017-43 du 19 janvier 2017 mettant en œuvre le compte personnel d'activité pour différentes catégories d'agents des chambres d'agriculture, des chambres de commerce et des chambres de métiers et de l'artisanat.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1171 du 18 décembre 2018 relatif aux modalités d'abondement du compte personnel de formation.

#### **Article 48**

L'article 48 prévoit l'évaluation d'impact des dispositions du titre I<sup>er</sup> de la loi du 5 septembre 2018 et la transmission au Parlement d'un rapport. Ce rapport devant être remis au Parlement dans la troisième année à compter de la promulgation de la loi, il n'a pas encore été publié.

#### **Article 49**

Dans sa rédaction issue de l'article 49, l'article L. 5422-1 prévoit, sous conditions, un droit à l'allocation d'assurance chômage pour les salariés démissionnaires. Le décret définissant les conditions d'application de cet article *n'a pas été publié*, et le droit à l'indemnisation pour les personnes concernées n'est donc pas effectif malgré l'entrée en vigueur de la loi du 5 septembre 2018. La négociation entre partenaires sociaux ouverte à l'automne 2018 devait notamment permettre de fixer les conditions de cette ouverture. Cette négociation ayant échoué, il revient désormais au Gouvernement de prendre le décret mentionné.

#### **Article 51**

La loi du 5 septembre a créé un régime d'indemnisation du chômage pour les travailleurs indépendants. Les conditions, notamment de ressources, de durée antérieure d'activité et de revenus antérieurs ouvrant droit à l'allocation spécifique aux travailleurs indépendants, ainsi que son montant doivent être précisées par un *décret qui n'a pas été publié*. Ce sujet faisait également partie du champ de la négociation sur la convention d'assurance chômage ouverte à l'automne 2018 et qui n'ont pas permis aux partenaires sociaux d'aboutir à un accord.

#### **Article 53**

L'article 53 a prévu, à titre expérimental, la possibilité de conclure un seul contrat à durée déterminée ou de travail temporaire pour remplacer plusieurs salariés. Les secteurs concernés par cette expérimentation doivent être définis par décret. Alors que l'expérimentation est prévue du 1<sup>er</sup> janvier 2019 au 31 décembre 2020, le décret qui doit permettre sa mise en *place n'a pas été publié*.

#### **Article 56**

Le Gouvernement a souhaité modifier les règles de négociation des conventions d'assurance chômage. Créé par l'article 56 de la loi du 5 septembre 2018, l'article L. 5422-20-1 prévoit la remise par le Premier ministre d'un document de cadrage aux partenaires sociaux préalablement à la négociation. Ce document a notamment pour vocation de fixer des objectifs de trajectoire financière et d'évolution des règles du régime d'assurance chômage. Ce document s'impose aux partenaires sociaux dans la mesure où l'article L. 5422-22, dans sa rédaction issue de l'article 56, précise que l'accord doit être compatible avec les objectifs fixés pour pouvoir être agréé.

Le contenu du document de cadrage a été précisé par le **décret n° 2018-1791**.

#### **Article 58**

L'article 58 a prévu une expérimentation tendant à créer un carnet de bord tenu par les demandeurs d'emplois pour attester de leurs démarches de recherche d'emploi. Cette expérimentation doit débuter le 1<sup>er</sup> juin 2019. *Elle doit être précisée par un décret qui n'est pas encore paru et se dérouler dans des régions qui doivent encore être définies par arrêté.*

#### **Article 64**

L'article 64 a introduit, à l'article L. 1235-4 du code du travail, une procédure de recouvrement sous contrainte des sommes correspondant au remboursement par l'employeur des indemnités chômage versées à un salarié dont le licenciement a été frappé de nullité. Le décret n° 2019-252 du 27 mars 2019 a précisé les conditions de délivrance par Pôle emploi de cette contrainte.

#### **Articles 67 à 75 : redéfinition de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés (OETH)**

Aucun décret d'application n'a encore été publié pour ces articles.

#### **Articles 76 à 79 : redéfinition du statut des entreprises adaptées**

L'article 76 de la loi porte d'importantes modifications du statut des entreprises adaptées, notamment du **régime de leur agrément** ainsi que de leur **politique de recrutement**. Aux termes de l'article, le préfet de région reste la seule autorité d'attribution de l'agrément de l'entreprise adaptée mais l'instrument contractuel (contrat d'objectif triennal) est remplacé par un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens (Cpom). Par ailleurs, la proportion minimale de 80 % de travailleurs handicapés est supprimée et remplacée par deux proportions minimale et maximale, fixées par décret, de travailleurs reconnus handicapés.

Un **décret du 28 décembre 2018<sup>1</sup>** précise le nouveau régime d'agrément des entreprises adaptées. Bien qu'inspiré du cadre gestionnaire offert aux établissements médico-sociaux financés en partie ou en totalité par des fonds publics, le nouveau Cpom des entreprises adaptées **renforce la position de l'autorité tarifaire** (le préfet de région). Le nouvel article R. 5213-65 du code du travail prévoit notamment que, malgré la nature pluriannuelle du contrat, les stipulations financières de ce dernier font l'objet d'avenants annuels et que le préfet conserve la faculté de réviser en cours d'année, à la hausse ou à la baisse, les aides affectées pour tenir compte d'un changement de situation de l'entreprise adaptée. Aucune procédure contradictoire n'est prévue en ce cas.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1334 du 28 décembre 2018 relatif aux conditions d'agrément et de financement des entreprises adaptées ainsi qu'aux modalités d'accompagnement spécifique de leurs salariés en situation de handicap.

Par ailleurs, le décret du 28 décembre 2018 redéfinit en profondeur les **modalités d'attribution de l'aide financière aux entreprises adaptées**. La base légale de cette importante modification lui est fournie par un simple alinéa de l'article 76 de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, aux termes duquel « un décret en Conseil d'État détermine [...] les modalités de détermination, d'attribution et de versement des aides financières de l'État ».

L'ancienne version de l'article R. 5213-76 du code du travail prévoyait que « le montant de l'aide au poste est égal à **80 % du salaire minimum de croissance brut** correspondant à la durée collective du travail applicable ou à la durée du travail inscrite au contrat en cas de travail à temps partiel ». Le décret du 28 décembre 2018 substitue à « l'aide au poste » une « **aide financière** » qui n'est plus calculée en fonction du salaire minimum mais simplement fixée dans la limite de l'enveloppe financière de l'entreprise fixée par l'avenant conclu avec le préfet de région.

La détermination de son montant reste liée au nombre de postes de travail occupé en proportion du temps de travail effectif ou assimilé, mais ne relève désormais plus que du dialogue de gestion entre l'entreprise adaptée et l'autorité tarifaire.

Les modifications induites par le décret doivent être nuancées. Le montant global des aides financières attribuées aux entreprises adaptées reste **plafonné par une autorisation d'engagement votée en loi de finances**. L'ancienne version du décret, qui fixait le montant de l'aide individuelle, induisait une contrainte sur le nombre de postes finançables, tandis que la nouvelle version, en faisant du montant individuel la nouvelle variable d'ajustement, élargit potentiellement le public éligible.

Un **décret du 23 janvier 2019**<sup>1</sup> définit les proportions minimale et maximale de recrutement de travailleurs handicapés mentionnées par l'article 76 de la loi. Ces dernières sont respectivement fixées à **55 %** et à **100 %**. Par ailleurs, ce décret enrichit les dispositions du décret du 28 décembre 2018 relatives à l'aide financière en précisant que cette dernière doit être calculée sur la base d'une **proportion de travailleurs qui ne peut être supérieure à 75 % de l'effectif salarié annuel de l'entreprise**. Cette dernière disposition fait l'objet d'un lissage sur trois ans.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-39 du 23 janvier 2019 relatif à la détermination des proportions minimale et maximale de travailleurs reconnus handicapés dans l'effectif salarié des entreprises adaptées, à la mise à disposition de ces travailleurs dans une autre entreprise.

Votre rapporteur en déduit que, malgré la possibilité laissée par le décret aux entreprises adaptées d'embaucher un personnel entièrement composé de personnes handicapées, ce plafonnement de l'aide financière ne manquera pas d'entraîner un plafonnement de fait de la proportion de travailleurs handicapés en entreprise adaptée à 75 %, inférieur à la proportion minimale jusqu'ici en vigueur de 80 %. Dans la continuité des intentions du législateur, ces deux décrets instrumentent un changement profond de la politique de recrutement des entreprises adaptées, dont **les contraintes sont revues à la baisse mais qui seront parallèlement soumises à un contrôle plus étroit dans l'attribution de leurs aides financières.**

L'article 78 de la loi propose une expérimentation visant à **inciter l'intégration en entreprise adaptée d'un travailleur handicapé menacé de perte d'emploi ou éloigné de l'emploi.** Il permet à ces travailleurs handicapés de signer un CDD compris entre 4 et 24 mois avec une entreprise adaptée, laquelle disposera pour ce faire des aides financières attribuées au titre de l'aide au poste. La période peut être utilement mise à profit pour le maintien en entreprise adaptée en vue d'une embauche ou la redirection vers une autre entreprise.

Un **décret du 14 novembre 2018<sup>1</sup>** apporte d'importantes précisions sur la mise en œuvre de cette expérimentation. Elle sera notamment instrumentée, en plus du contrat de travail reliant le travailleur et l'entreprise adaptée, par un avenant au Cpom de cette dernière et donnera lieu au versement d'une aide financière spécifique, dont les conditions de calcul diffèrent de celles de l'aide financière mentionnée par le décret du 28 décembre 2018. Contrairement à cette dernière, entièrement définie au cours du dialogue de gestion entre l'entreprise et l'autorité tarifaire, l'aide relative au travailleur handicapé intégré au titre de l'expérimentation comprend un **montant fixe de 10 363 euros** par poste de travail occupé à temps plein et un **montant variable** pouvant varier de 0 à 10 % du montant fixe. Il est en outre précisé qu'en cas de résiliation de l'avenant, les contrats de travail en cours devront se poursuivre jusqu'à leur terme sans aucun bénéfice d'aide financière versée par l'État.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-990 du 14 novembre 2018 relatif à l'expérimentation par les entreprises adaptées d'un accompagnement des transitions professionnelles des travailleurs handicapés vers les autres employeurs.

Il convient de préciser le mécanisme de définition des enveloppes financières susceptibles d'être attribuées aux entreprises adaptées :

Aide financière hors expérimentation	Aide financière expérimentation
<i>Aide au poste varie en fonction de l'âge</i> - 15 400 euros - 15 600 euros - 16 000 euros annuel par salarié en ETP	<i>Aide au poste CDD « tremplin »</i> 10 520 euros (socle) annuel par salarié en ETP + Modulation (≤ 10% du montant socle)
<i>Aide au poste d'accompagnement durant la mise à disposition</i> 4 100 euros annuels par salarié en ETP	

Source : DGEFP

### **Article 81 : adaptation du droit d'auteur à la diffusion d'œuvres artistiques et littéraires auprès de personnes handicapées**

L'article 81 de la loi assure la transposition d'une directive européenne du 13 septembre 2017, qui vise à faciliter l'accès des aveugles, des déficients visuels et des personnes ayant d'autres difficultés de lecture des textes imprimés aux œuvres publiées. Cette directive prévoyait notamment qu'une exception au droit d'auteur soit ménagée de façon à ce que « toute personne bénéficiaire ou toute personne agissant au nom de celle-ci réalise un exemplaire en format accessible d'une œuvre ou d'un autre objet auquel la personne bénéficiaire a un accès licite, à l'usage exclusif de la personne bénéficiaire ». Cette exception est étendue à « toute entité autorisée » afin que cette dernière puisse communiquer, mettre à disposition, distribuer ou prêter un exemplaire en format accessible à une personne bénéficiaire ou à une autre entité autorisée, à titre non lucratif et à des fins d'utilisation exclusive. Ces entités autorisées sont, en France, des **personnes morales et des établissements agréés inscrits sur une liste établie conjointement par les ministres de la culture et des personnes handicapées**.

Un **décret du 20 décembre 2018**<sup>1</sup> précise les conditions à remplir par ces établissements pour être inscrits sur cette liste (transmission des statuts, information sur les formats d'adaptation et moyens humains et techniques disponibles, information sur les conditions d'accès).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1200 du 20 décembre 2018 relatif à l'exception au droit d'auteur, aux droits voisins et au droit des producteurs de bases de données en faveur de personnes atteintes d'un handicap.

### **Article 83**

L'article 83 a permis l'expérimentation d'un élargissement des formes de l'insertion par l'activité économique au travail indépendant. *Cette expérimentation a été précisée par le décret n° 2018-1198.* Cette expérimentation est possible pour une durée de trois ans à compter de la publication du décret et devra donner lieu à un rapport d'évaluation remis au Parlement au moins six mois avant son terme.

### **Article 88**

L'article 88, issu d'un amendement du Gouvernement adopté au Sénat, permet une expérimentation portant sur un contrat d'accès à l'entreprise. Cette expérimentation possible pour une durée de trois ans, doit être précisée par un *décret en Conseil d'État qui n'a pas été publié.* Selon les informations transmises à votre commission, ce décret est en cours de finalisation.

### **Article 89**

Dans sa rédaction issue de l'article 89 de la loi du 5 septembre 2018, l'article L. 1262-6 du code du travail prévoit une exception à l'obligation de déclaration préalable et de désignation d'un représentant sur le territoire national pour le détachement de salariés dans certains cas dont la liste doit être fixée par un *arrêté qui n'a pas encore été publié.* L'article L. 1262-6 mentionne également un décret en Conseil d'État permettant de déroger également à l'obligation de présenter à l'inspection du travail des documents en français. *Aucun décret n'a été pris sur la base de cette disposition.*

### **Article 90**

L'article L. 1263-8, issu d'un amendement sénatorial, permet d'accorder des aménagements aux obligations de l'employeur en matière de travail détaché pour les entreprises ayant recours au détachement de manière récurrente. La nature de ces aménagements doit être précisée par un *décret qui n'a pas été publié.*

### **Article 93**

L'article 93 habilite le Gouvernement à prendre par ordonnances des mesures de transposition de la directive (UE) 2018/957 du 28 juin 2018 modifiant la directive 96/71/CE concernant le détachement de travailleurs. L'ordonnance n° 2019-116 du 20 février 2019 a été prise sur ce fondement.

### **Article 101**

L'article 10 de la loi du 5 septembre 2018 a créé l'article L. 719-10-1 du code rural et de la pêche maritime créant une amende administrative sanctionnant le défaut de déclaration préalable des chantiers forestiers ou sylvicoles dépassant des seuils fixés par voie réglementaire en cas d'absence de la déclaration rendue obligatoire pour les travaux forestiers par l'article L. 718-9. Le décret en Conseil d'État qui doit préciser les modalités d'application de cette amende administrative *n'a pas été publié.*

### Article 102

L'article 102 de la loi du 5 septembre 2018 a modifié les articles L. 8224-3 et L. 8224-5 du code du travail afin de rendre obligatoire, sauf décision spécialement motivée de la juridiction, la peine complémentaire d'affichage ou de diffusion en cas de travail dissimulé. Le décret en Conseil d'État qui doit préciser les modalités selon lesquelles est appliquée cette peine complémentaire, qui doit être pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil) *n'a pas été publié*.

### Article 103

L'article 103 a renforcé le droit de communication dont disposent les agents de contrôle. Le décret qui doit préciser notamment les agents habilités (art. L. 8113-5-1 du code du travail) et les conditions dans lesquelles ce droit peut porter sur des informations relatives à des personnes non-identifiées (art. L. 8113-5-2) *n'a pas été publié*.

### Articles 104 et 105 : dispositions relatives à l'égalité professionnelle et salariale entre les femmes et les hommes

L'article 104 de la loi crée l'article L. 3221-11 du code du travail qui prévoit que, dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, le respect du principe d'égalité salariale entre les hommes et les femmes est garanti par la mise en place d'**un indicateur chiffré et anonymisé** mesurant les éventuels écarts de rémunération, déployé dans les entreprises de plus de 250 salariés à partir de 2019, et dans celles de 50 à 249 salariés d'ici 2020.

Un **décret du 8 janvier 2019**<sup>1</sup> détaille les caractères de cet indicateur. Ce dernier se compose de cinq variables :

- **l'écart de rémunération entre les femmes et les hommes**, par tranche d'âge et par catégorie de postes équivalents (pondéré à 40 %) ;
- **l'écart de taux d'augmentations** individuelles de salaires (pondéré à 20 %) ;
- **l'écart de taux de promotions** entre les femmes et les hommes (pondéré à 15 %). Cette variable n'est pas prise en compte pour les entreprises de 50 à 250 salariés ;
- le pourcentage de salariées ayant bénéficié d'une augmentation dans l'année de leur **retour de congé de maternité** (pondéré à 15 %) ;
- le nombre de salariés du sexe sous-représenté parmi les dix salariés **ayant perçu les plus hautes rémunérations** (pondéré à 10 %).

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-15 du 8 janvier 2019 portant application des dispositions visant à supprimer les écarts de rémunération entre les femmes et les hommes dans l'entreprise et relatives à la lutte contre les violences sexuelles et les agissements sexistes au travail.

Les résultats atteints par chaque entreprise dans chacune de ces cinq variables totalisent un nombre de points sur un maximum de 100 points. Les mesures de correction et la programmation de mesures financières de rattrapage salarial, ainsi que la pénalité financière, sont mises en œuvre pour toute entreprise **dont le score est inférieur à 75 points**.

Le décret prévoit également la possibilité pour le directeur général des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi de prendre en compte certaines circonstances relatives à la santé économique de l'entreprise pour la détermination de la pénalité.

Deux annexes au décret fournissent le détail de l'élaboration des cinq variables de l'indicateur. Bien que votre rapporteur ne doute pas de leur robustesse, il tient à avertir sur quelques caractères susceptibles d'introduire des **biais** :

- les apprentis, les titulaires d'un contrat de professionnalisation, les salariés mis à la disposition de l'entreprise par une entreprise extérieure, les salariés expatriés et les salariés absents plus de la moitié de la période de référence annuelle ne sont pas pris en compte pour le calcul de l'indicateur ;

- pour la première variable relative à l'écart de rémunération, l'annexe du décret prévoit que l'écart constaté doit être diminué d'un « seuil de pertinence » pouvant aller jusqu'à 5 %. Sachant qu'il suffit que l'écart net atteigne 20 % pour que le score obtenu par l'entreprise dans cette variable soit nul, l'application d'un tel seuil de pertinence peut emporter un biais non négligeable dans la mesure des écarts réels ;

- pour la deuxième et la troisième variables relatives aux augmentations individuelles de salaire et aux promotions, l'annexe au décret spécifie que les groupes de salariés ne peuvent être pris en compte que s'ils comprennent au moins dix femmes et dix hommes. Cette mention est difficilement compréhensible dans la mesure où elle soumet l'évaluation de l'égalité salariale à une condition d'égalité numérique, alors même que l'inégalité salariale se constate davantage dans les lieux de travail où les femmes sont numériquement moins présentes que les hommes.

## II. ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES

### *A. LOI N° 2009-879 DU 21 JUILLET 2009 PORTANT RÉFORME DE L'HÔPITAL ET RELATIVE AUX PATIENTS, À LA SANTÉ ET AUX TERRITOIRES*

Un texte réglementaire est paru depuis la publication du précédent rapport d'application de cette loi, dont le **taux d'application est de 93 %**.

Le **décret n° 2018-596 du 10 juillet 2018**, pris en application de l'**article 63**, permet ainsi de préciser les conditions dans lesquelles l'ordre national des infirmiers et celui des pédicures-podologues peuvent utiliser les listes nominatives des professionnels de santé pour procéder à leur inscription automatique au tableau de l'ordre, notamment en mentionnant les données d'identification pouvant y figurer.

**B. LOI N° 2016-1088 DU 8 AOÛT 2016 RELATIVE AU TRAVAIL, À LA MODERNISATION DU DIALOGUE SOCIAL ET À LA SÉCURISATION DES PARCOURS PROFESSIONNELS**

Dans son rapport sur l'application des lois publié en 2018, votre commission notait que, si la plupart des mesures réglementaires nécessaires à l'application de la loi du 8 août 2016 avaient été prises dans des délais satisfaisants, quelques-unes n'avaient pas encore été prises.

Aucune autre des mesures manquantes n'a été prise depuis.

L'article L. 3141-24 du code du travail, dans sa rédaction issue de l'**article 8** prévoit notamment qu'un arrêté du ministre chargé du travail détermine les modalités d'application des dispositions législatives relatives au congé annuel à certaines professions. Le rapport sur l'application des lois publié en 2018 soulignait qu'aucun arrêté n'avait été pris concernant les entreprises du spectacle, celles de manutention portuaire employant des dockers, ainsi que pour les autres caisses locales du BTP.

Le décret en Conseil d'État nécessaire en application de l'**article 28** pour fixer les conditions dans lesquelles le représentant du personnel en convention de forfait bénéficie de la fraction de crédit d'heures de délégation inférieure à quatre heures *n'a pas été pris*.

Dans sa rédaction issue de l'**article 39**, l'article L. 6111-6 dispose que les opérateurs du conseil en évolution professionnelle (CEP) assurent l'information directe des personnes sur les modalités d'accès à ce conseil<sup>1</sup>. L'arrêté fixant les modalités de cette information *n'a pas été pris*.

Dans sa rédaction issue de l'**article 81**, l'article L. 6111-8, prévoit une enquête annuelle sur le taux d'insertion professionnelle à la suite des formations dispensées dans les centres de formation des apprentis, les sections d'apprentissage et les lycées professionnels. Toutefois, l'article L. 6111-8 a été intégralement réécrit par l'article 24 de la loi du 5 septembre 2018.

Dans sa rédaction issue de l'**article 102**, l'article L. 4624-1 prévoit que le médecin du travail établi chaque année un rapport sur les entreprises dont il a la charge. L'arrêté fixant des modèles pour ce rapport ainsi que pour la

---

<sup>1</sup> Si l'article L. 6111-6 a été à nouveau modifié par la loi du n° 2018-771 du 5 septembre 2018 (art. 3), cette disposition est toujours en vigueur.

synthèse annuelle de l'activité du service de santé au travail *n'a pas été publié*.

Par ailleurs, le décret en Conseil d'État n° 2018-3621 a précisé les règles relatives à la procédure de dépôt des accords collectifs. Ce décret a été pris en application de l'article 16 de la loi du 8 août 2016, qui était déjà applicable.

Enfin, aucun des quinze rapports prévus par la loi n'a été présenté au Parlement.

### **C. LOI N° 2016-41 DU 26 JANVIER 2016 DE MODERNISATION DE NOTRE SYSTÈME DE SANTÉ**

L'application de la loi de modernisation de notre système de santé réclamait au total 186 mesures réglementaires. Au 31 mars 2019, **le taux d'application du texte s'établit à 94 %**, contre 89 % un an auparavant, 11 mesures restant encore à prendre.

- Depuis le précédent rapport sur l'application de cette loi, on peut signaler que **l'article 49**, relatif à l'identification des facteurs de pollution et à la qualité de l'air, est devenu pleinement applicable, avec la parution d'un décret définissant des niveaux de référence pour le radon (décret n° 2018-434 du 4 juin 2018) transposant la directive Euratom du 5 décembre 2013.

- En ce qui concerne l'évolution des compétences des professionnels de santé, des textes très attendus relatifs aux pratiques avancées des auxiliaires médicaux prévues à **l'article 119**, sont parus - tardivement - à l'été 2018, après concertation avec les professionnels concernés : le décret n° 2018-629 du 18 juillet 2018 définit **l'exercice infirmier en pratique avancée** tandis le décret n° 2018-633 du 18 juillet 2018 instaure le **diplôme d'État** d'infirmier en pratique avancée requis en plus des trois années minimum d'exercice. Ce diplôme reconnu au grade de master est délivré à l'issue d'une formation universitaire de deux ans, dont le référentiel et les conditions d'accès ont été précisés par un **arrêté** publié à la même date.

Le décret n° 2018-629 autorise cette pratique avancée dans **trois domaines d'intervention** : les **pathologies chroniques** stabilisées ; **l'oncologie** et l'hémato-oncologie ; la **maladie rénale** chronique, dialyse ou transplantation rénale. Le champ de la santé mentale et de la psychiatrie devrait s'y ajouter, mais les textes d'application ne sont pas encore parus. L'infirmier de pratique avancée dispose de compétences élargies (pour prescrire, effectuer des actes d'évaluation ou des actes techniques dont la liste a été fixée par un **arrêté** du 18 juillet 2018, conduire des activités d'éducation, de prévention ou de dépistage), qu'il exerce dans le cadre d'un protocole d'organisation établi avec le ou les médecins concernés.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-362 du 15 mai 2018 relatif à la procédure de dépôt des accords collectifs.

- De nouveaux textes réglementaires ont par ailleurs été pris (décret n° 2018-366 du 18 mai 2018 et arrêté du 8 juin 2018) pour l'application des dispositions de l'**article 120** relatives à la **profession d'assistant dentaire**, qui fixent d'une part la composition de la commission chargée de formuler un avis sur les modalités et le référentiel de la formation conduisant à ce titre et définissent d'autre part les conditions d'accès et le contenu de cette formation.

- Manquent encore à l'appel, toutefois, s'agissant des missions des professionnels de santé, les textes nécessaires à l'application des dispositions relatives à la profession de masseur-kinésithérapeute (**article 123**).

En outre, seuls **deux des douze rapports prévus par la loi ont été établis à ce jour**, bien que tardivement, ayant été remis au Parlement le 12 février 2019 : le rapport sur les perturbateurs endocriniens et leurs effets sur la santé humaine et celui sur les nanomatériaux dans les médicaments et les dispositifs médicaux prévus, respectivement, par les **articles 58 et 60** de la loi.

D'autres articles demeurent inapplicables.

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 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 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. Même si une publication de cet arrêté était envisagée pour le dernier trimestre 2018, elle n'est toujours pas intervenue à cette date.

Le décret en Conseil d'État, prévu par l'**article 41** en vue de préciser les modalités d'application des dispositions du code de la santé publique relatives à la **réduction des risques et dommages en direction des usagers de drogue**, dont la publication était envisagée pour juillet 2016, n'est toujours pas paru. De même, n'est toujours pas intervenue la publication de l'arrêté prévu par l'**article 61** nécessaire à la mise en application des dispositions imposant aux vendeurs de dispositifs d'écoute, dont les baladeurs musicaux, d'accompagner leurs produits de messages à caractère sanitaire sur les risques liés à leur utilisation. Enfin, le décret prévu par l'**article 111**, appelé notamment à définir les **règles de calcul et d'application de la surcompensation applicables aux établissements de santé** et les modalités de transmission des comptes et de répartition des charges et des produits, n'est pas paru. Le Gouvernement a indiqué, dans une réponse en juin 2018 à une question écrite du député Pierre Henriot, que des

négociations sont en cours les services de la Commission européenne et les autorités françaises et qu'un arbitrage de la Commission est attendu sur « *les éléments nécessaires à une mise en conformité avec les aides d'État relatives aux services d'intérêt économique général.* » Le rendu de cet arbitrage semble conditionner la parution des textes d'application de l'article 111.

**D. 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**

Plus de deux ans après la promulgation de la loi, l'article 2 de la loi du 23 février 2017, qui prévoit une expérimentation d'une durée de trois ans, n'est toujours pas entré en application. Ses dispositions visaient à compléter celles introduites dans la loi du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé et visant à endiguer le phénomène de **pénuries de médicaments**. Elles ont complété l'article L. 5123-1 du code de la santé publique par deux alinéas instaurant, **à titre expérimental, une obligation de déclaration par les entreprises de vente en gros de spécialités pharmaceutiques des quantités de médicaments acquis au prix réglementé et qui ne sont pas consommés en France.**

Ces dispositions devaient être précisées au niveau réglementaire par, d'une part, un arrêté établissant la liste des médicaments et produits concernés par cette obligation de déclaration, et, d'autre part, un décret en Conseil d'État déterminant les modalités de cette déclaration ainsi que le montant des sanctions financières encourues en cas de manquement à cette obligation. À l'heure de la rédaction du présent rapport, aucun de ces deux textes n'avait été publié.



## COMMISSION DE LA CULTURE

	<u>Pages</u>
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>215</b>
<b>I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>215</b>
A. LE BILAN DE LA SESSION 2017-2018 .....	215
B. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES .....	217
<b>II. LE SUIVI ET LE CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>220</b>
A. LES RAPPORTS AU PARLEMENT : UN ENGAGEMENT INSUFFISAMMENT RESPECTÉ .....	220
B. LA SUPPRESSION DES COMITÉS DE SUIVI DES LOIS .....	222
C. LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM) .....	222
<b>DEUXIÈME PARTIE : L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR DE COMPÉTENCES.....</b>	<b>225</b>
<b>I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR .....</b>	<b>225</b>
A. LOI N° 2018-166 DU 8 MARS 2018 RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS .....	225
B. 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 .....	231
C. LOI N° 2018-698 DU 3 AOÛT 2018 RELATIVE À L'ENCADREMENT DE L'UTILISATION DU TÉLÉPHONE PORTABLE DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE.....	233
D. LOI N°2016-1828 DU 23 DÉCEMBRE 2016 PORTANT ADAPTATION DU DEUXIÈME CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS AU SYSTÈME LICENCE-MASTER-DOCTORAT .....	234
<b>II. CULTURE.....</b>	<b>234</b>
A. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP).....	235
<b>III. COMMUNICATION .....</b>	<b>237</b>
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°2016-1771 DU 20 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À LA SUPPRESSION DE LA PUBLICITÉ COMMERCIALE DANS LES PROGRAMMES JEUNESSE DE LA TÉLÉVISION PUBLIQUE .....	238
<b>IV. JEUNESSE ET SPORTS.....</b>	<b>239</b>
A. 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.....	239
B. LOI N° 2017-261 DU 1 <sup>ER</sup> MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS .....	240

## PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE

La présente note porte sur les **lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018** et sur les lois antérieures ayant fait l'objet de **mesures réglementaires d'application jusqu'au 31 mars 2019**.

Les mesures d'application de ces lois, comptabilisées dans le bilan, sont, d'une part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 31 mars 2019 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2017-2018, d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019 pour les lois des sessions parlementaires précédentes.

### I. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS

#### A. LE BILAN DE LA SESSION 2017-2018

Au cours de la session, **trois lois ont été promulguées** dans les secteurs de compétence de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication :

- **Loi n° 2018-166** du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, dite « ORE » ;

- **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 ;

- **Loi n° 2018-698** du 3 août 2018 relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire.

**Sur un plan numérique**, l'activité législative de la commission de la culture apparaît relativement stable. Avec trois lois, elle se situe toutefois en deçà de la moyenne calculée sur les dernières sessions (proche de 4).

Année parlementaire	2010/ 2011	2011/ 2012	2012/ 2013	2013/ 2014	2014/ 2015	2015/ 2016	2016/ 2017	2017/ 2018
Nombre de lois promulguées	3	5	3	4	4	3	5	3
dont lois issues de propositions	3	4	1	2	1	2	4	2

**Sur les trois lois promulguées, une seule loi est d'initiative gouvernementale.** Deux 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 66 % lors de la session écoulée dans les secteurs de compétence de la commission.

La loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants et la loi relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire ont fait l'objet d'une **procédure accélérée**. À cet égard, il faut rappeler le contexte particulier de la mise en place de la nouvelle procédure d'inscription dans les formations d'enseignement supérieur « Parcoursup » qui a précédé l'adoption définitive de la loi « ORE » par le Parlement. La promulgation de la loi est ainsi intervenue peu avant la date limite fixée aux lycéens pour formuler leurs vœux sur Parcoursup. C'est donc un calendrier tendu qui a caractérisé l'examen de cette loi.

**Une loi était d'application directe et deux lois nécessitaient des décrets d'application. Parmi celles-ci, la loi visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat a été mise en application dans un délai de deux mois tandis que la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants est partiellement applicable à la date du 31 mars 2019.**

**30 mesures d'application de ces deux lois sont parues dans le cadre de décrets, arrêtés ou circulaires pendant la période de référence, dont 25 concernaient la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Sur ces 30 mesures réglementaires, 17 étaient prévues par les lois.**

Le délai de parution de ces mesures est inférieur à six mois dans 73 % des cas. Il est compris entre six mois et un an dans 10 % des cas et de un à deux ans dans 17 % des cas. Ce calcul prend en compte un décret et quatre arrêtés parus le 29 mars 2019 et pris par le Gouvernement en vue de renouveler ou actualiser au titre de l'année 2019 des mesures réglementaires prises en 2018 pour l'application de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants. Une analyse plus fine de l'application de cette loi nous conduit donc à considérer qu'au final l'ensemble des mesures d'application prises au cours de la période de référence sont parues dans un délai inférieur à un an (88% dans un délai inférieur à six mois).

**12 mesures d'application de lois promulguées avant le début de l'année parlementaire (1er octobre 2017) ont par ailleurs été prises au cours de la période du 1<sup>er</sup> avril 2018 au 31 mars 2019.** Leur délai de parution est compris entre un et deux ans dans 67 % des cas. Il est supérieur à deux ans 33 % des cas.

## B. LE BILAN DES LÉGISLATURES ANTÉRIEURES

• **Près de 90 %** 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. Deux 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	9	2	0
100 %	42,1%	47,4%	10,5%	0 %

S'agissant des onze lois prévoyant la parution de textes réglementaires pour être mises en application, 26 % des décrets d'application ont été publiés en moins de six mois, 50 % entre six mois et un an, 20 % entre un et deux ans et 4 % au bout de plus de deux ans. Ainsi, **depuis le début de la XIV<sup>e</sup> législature, 76 % des mesures réglementaires prévues sont parues dans un délai de moins de douze mois.**

• **Toutes les 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. **64 % des mesures réglementaires prévues ont été prises dans un délai de moins de douze mois.** Les 86 dispositions attendues ont été publiées.

### 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 %

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<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Deux mesures prévues se rapportent désormais 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).

**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 %

• Le constat relatif à une application plus prompte des lois récentes formulé lors des rapports précédents peut être reconduit une nouvelle fois. **Le délai moyen de mise en application est ainsi passé de près de neuf mois lors de la XIV<sup>e</sup> législature à un peu moins de cinq mois depuis les débuts de la XV<sup>e</sup> législature.** 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.

Le renversement de tendance qui s'est ainsi dessiné au cours des dernières années marque une rupture 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 ne fait pas exception.

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 2019**

	Nombre de mesures prévues dans la loi	Nombre de mesures prévues prises au 31 mars 2019	Nombre de rapports déposés/ ceux demandés	Taux de mise en application au 31 mars 2019
Loi du 8 février 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants ( <i>Procédure accélérée</i> )	16	13	0/3	81%
Loi du 1 <sup>er</sup> mars 2017 visant à préserver l'éthique du sport, à renforcer la régulation et la transparence du sport professionnel et à améliorer la compétitivité des clubs	6	4	0/2	67%
Loi du 7 juillet 2016 relative à liberté de création, à l'architecture et au patrimoine	39	37	3/8	95 %
Loi du 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 quasiment 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 ET LE CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS

### A. LES RAPPORTS AU PARLEMENT : UN ENGAGEMENT INSUFFISAMMENT RESPECTÉ

#### 1. La publication des rapports de l'article 67

L'article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit dispose qu'« à l'issue d'un délai de six mois suivant la date d'entrée en vigueur d'une loi, le Gouvernement présente au Parlement un rapport sur la mise en application de cette loi ».

L'article précise en outre que « ce rapport mentionne les textes réglementaires publiés et les circulaires édictées pour la mise en œuvre de ladite loi, ainsi que, le cas échéant, les dispositions de celle-ci qui n'ont pas fait l'objet des textes d'application nécessaires et en indique les motifs ».

Au cours de l'année parlementaire 2017-2018, **aucun rapport du Gouvernement au Parlement** dans les conditions prévues à l'article 67, n'est paru dans les secteurs de compétence de la commission.

Le Gouvernement a simplement fait parvenir au Sénat le 19 mars 2018 un tableau de programmation des mesures d'application de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, équivalent des échéanciers de mise en application des lois promulguées mis en ligne sur le site Legifrance. Ce type de document ne remplit pas toutefois la même finalité que les rapports qui devraient être transmis sur le fondement de l'article 67.

#### 2. La publication des rapports demandés au Gouvernement

**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.

**Le nombre de dispositions imposant le dépôt d'un rapport est relativement faible en ce qui concerne les lois promulguées au cours de la XV<sup>e</sup> législature : seules trois demandes de rapports sont à dénombrer.** Outre le fait que celle-ci ne couvre qu'une période à peine supérieure à un an, on peut également y voir un effet de la volonté de la commission de la culture et du Sénat, de manière générale, de limiter les demandes de rapport, qui conduisent à insérer dans la loi des dispositions dépourvues de tout caractère normatif.

**Dans le cadre des lois adoptées lors de la XIV<sup>e</sup> législature, le nombre de rapports en attente de parution s'élève à dix-neuf. Sur cette période, seulement 13 rapports ont été transmis.**

Est paru au cours de la session 2017-2018, le rapport du Gouvernement sur la **situation des arts visuels**, conformément à l'article 45 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de création, à l'architecture et au patrimoine. Sa transmission est intervenue dix-huit mois après l'expiration du délai prévu par la loi (six mois après promulgation de la loi).

### **3. La transmission des rapports périodiques**

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.

- 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 remis au Parlement le 29 janvier 2018 son rapport d'activité pour 2017.

- 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 21 juillet 2018, 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.

- Le Comité éthique et scientifique de la plateforme Parcoursup a remis son premier rapport au Parlement le 16 janvier 2019. Celui-ci fait le bilan de la première campagne d'inscription sur Parcoursup et suggère un certain nombre de recommandations. Il contient également un avis du comité sur l'algorithme national et un avis sur le projet d'arrêté (publié le 23 novembre 2018) créant un fichier de données personnelles de lycéens et d'étudiants, baptisé « Orisup ». Orisup doit faciliter les travaux scientifiques, en particulier ceux destinés à évaluer la politique d'orientation dans l'enseignement supérieur.

- Enfin, le 12 mars 2018, le rapport au Parlement sur l'emploi de la langue française a été remis conformément à la loi du 4 août 1994 relative à l'emploi de la langue française. Il dresse comme chaque année, un état de la situation du français sur le plan national et en particulier un bilan de

l'application du cadre légal. Il apporte par ailleurs un éclairage sur la présence du français dans les organisations internationales.

### ***B. LA SUPPRESSION DES COMITÉS DE SUIVI DES LOIS***

De nouvelles pratiques en matière de contrôle de l'application des lois se sont développées il y a quelques années avec la création de **comités de suivi des lois**.

Des comités de suivi, comprenant des sénateurs membres de la commission de la culture, ont ainsi été créés par la loi du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités, la loi du 5 mars 2009 relatives au cinéma et autres arts et industries de l'image animée, la loi du 26 mai 2011 sur le prix du livre numérique et la loi du 8 juillet 2013 d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République.

Certains de ces comités ont transmis au Parlement au cours des années précédentes des rapports sur la mise en œuvre de la loi : ainsi, en février 2017, 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. D'autres tels que le Comité du prix du livre numérique n'ont jamais été mis en place.

Au final, la loi du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination a supprimé les trois comités de suivi les plus récents en raison de leur absence d'activité ou de leur caractère désormais obsolète (mise en application complète de la loi concernée). Rappelons que le comité de suivi de la loi relative aux libertés et responsabilités des universités qui datait de 2007 avait été lui-même supprimé par décret en 2015.

### ***C. LES CONTRATS D'OBJECTIFS ET DE MOYENS (COM)***

Institués en 2000, les contrats d'objectifs et de moyens sont un outil de définition et de suivi pluriannuel des objectifs et des missions assignées 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.

Au cours de la session 2017-2018, la commission a examiné le projet de contrat d'objectifs et de moyens de Campus France pour la période 2017-2020.

Ce document stratégique a été présenté à la commission par Mme Béatrice Khaiat, directrice générale de Campus France, lors d'une audition plénière le 8 novembre 2017. La commission a émis un avis favorable au projet de COM de Campus France le 22 novembre 2017 suite à la communication de M. Claude Kern rapporteur des crédits de l'action extérieure de l'État.



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

### I. ENSEIGNEMENT SCOLAIRE ET ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR

Trois lois ont été adoptées dans ce secteur au cours de la session 2017-2018. Deux d'entre elles sont entièrement applicables, l'une étant d'application directe. La loi « Orientation et réussite des étudiants » qui a fait l'objet de nombreuses mesures réglementaires est quant à elle partiellement applicable, avec un taux d'application de 81 %.

#### *A. LOI N° 2018-166 DU 8 MARS 2018 RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA RÉUSSITE DES ÉTUDIANTS*

Cette loi a réformé l'accès au premier cycle de l'enseignement supérieur en instaurant un nouveau dispositif d'inscription baptisé « Parcoursup ». La plateforme Admission Post-Bac (APB) antérieurement en vigueur est désormais supprimée.

Dorénavant, les propositions d'admission sont faites compte tenu de la cohérence entre, d'une part, le projet de formation du candidat, les acquis de sa formation ou ses compétences et, d'autre part, les caractéristiques de la formation. Elles se fondent sur la formulation de dix vœux non hiérarchisés par le candidat.

La loi prévoit par ailleurs le rattachement des étudiants au régime général de la sécurité sociale dès la rentrée 2018 pour les nouveaux étudiants et à la rentrée 2019 pour tous les étudiants. Cette disposition prévue à l'article 11 de la loi a fait l'objet d'un examen au fond par la commission des affaires sociales.

#### **1. Les mesures réglementaires prises par le Gouvernement**

Compte tenu de l'urgence de mettre en place la nouvelle procédure d'inscription en vue de la rentrée universitaire de 2018, la loi promulguée le 8 mars 2018 a donné lieu à la parution d'un décret d'application de l'article 1<sup>er</sup> et de plusieurs arrêtés dès le 9 mars 2018.

Le décret n° 2018-172 du 9 mars 2018 relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et modifiant le code de l'éducation fixe les règles de la procédure nationale de préinscription gérée par la plateforme Parcoursup. Il définit notamment le calendrier, les

modalités de formulation des vœux par les candidats et de réponse aux propositions des établissements ainsi que l'organisation des phases de la procédure.

Ce texte a été complété le 18 mai 2018 par le **décret n° 2018-369** qui précise notamment le déroulement de la phase complémentaire de la procédure nationale de préinscription et le dispositif d'accompagnement mis en place au bénéfice des candidats. La phase complémentaire constitue un deuxième temps de la procédure nationale de préinscription permettant aux candidats qui n'auraient pas reçu de proposition d'admission de postuler sur proposition du recteur d'académie à des formations qui disposent de places vacantes.

Ces mesures ont été complétées par plusieurs arrêtés :

- **sur le calendrier de la procédure de préinscription**

L'arrêté du 9 mars 2018 relatif au **calendrier de la phase principale de la procédure nationale de préinscription pour l'accès dans les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur**, fixe le calendrier, les modalités de formulation des vœux par les candidats et de réponse aux propositions des établissements et l'organisation des phases de la procédure. **Cet arrêté a été modifié le 18 mai 2018** afin d'ajouter les échéances relatives à la phase complémentaire à la procédure Parcoursup.

- **sur les attendus des diverses formations**

- L'arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les **attendus des formations conduisant à un diplôme national relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur**, fixe les compétences et connaissances attendues des étudiants pour intégrer les formations qu'ils sollicitent. Cet arrêté concerne le diplôme national de licence et la première année commune aux études de santé (PACES), le brevet de technicien supérieur (BTS), les classes préparatoires aux grandes écoles, le diplôme universitaire de technologie (DUT), les diplômes des métiers d'art et le diplôme de comptabilité générale.

- L'arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les **attendus des formations conduisant à un brevet de technicien supérieur agricole** ;

- L'arrêté du 9 mars 2018 modifiant l'arrêté du 3 mai 2016 relatif aux modalités de mise en œuvre de l'expérimentation d'un parcours de formation permettant à des élèves titulaires d'un baccalauréat professionnel agricole d'accéder aux formations d'**ingénieur d'établissements d'enseignement supérieur agricole publics** ;

- L'arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les **attendus des formations conduisant au diplôme d'études en architecture (DEEA), au diplôme national d'art (DNA) et au diplôme national supérieur professionnel (DNSP) d'artiste interprète en musique, en danse, en art dramatique et dans les arts du cirque** ;

- L'arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les **attendus des formations conduisant à une Mention complémentaire de niveau IV** (la mention complémentaire est un diplôme national qui vise à donner une qualification spécialisée dans un objectif d'insertion professionnelle).

- **sur les établissements privés intégrés à Parcoursup**

L'arrêté du 9 mars 2018 pris en application de l'article L. 612-3-2 du code de l'éducation fixe la liste des formations initiales dispensées par les établissements privés inscrites dans Parcoursup.

- **sur le traitement des données présentes dans Parcoursup**

L'arrêté du 9 mars 2018 autorisant la mise en œuvre d'un traitement automatisé de données à caractère personnel dénommé « Parcoursup », fixe les règles relatives au traitement et à la sauvegarde des informations et données à caractère personnel relatives aux candidats inscrits sur Parcoursup.

- **sur l'accès des bacheliers « hors académie »**

L'arrêté du 9 mars 2018 pris pour application du V de l'article L. 612-3 du code de l'éducation, fixe la zone géographique de résidence des candidats prise en compte lorsque le bassin de recrutement est différent du périmètre de l'académie. Cet arrêté concerne les candidats à des formations non-sélectives. Il permet d'appliquer les dispositions liées au pourcentage maximal de bacheliers retenus dans la formation qui résident hors de la zone géographique fixée.

- **sur le comité éthique et scientifique de Parcoursup**

L'arrêté du 9 mars 2018 relatif aux missions, à la composition et aux modalités de fonctionnement du comité éthique et scientifique de la plateforme Parcoursup, fixe les missions du comité éthique et scientifique de Parcoursup chargé de veiller au bon fonctionnement de la plateforme et à la clarté, la conformité et la transparence des normes et règles informatiques en vigueur.

Le comité a été installé le 7 février 2018 par Frédérique Vidal, ministre de l'enseignement supérieur, de la recherche et de l'innovation. Il est composé de 6 membres choisis au regard de leur expertise et de leur expérience, notamment dans les domaines des sciences humaines, sociales et éthiques, mais également en sciences informatiques et algorithmiques.

Le comité est chargé de remettre chaque année au Parlement un rapport pour améliorer la transparence de la procédure Parcoursup. Le premier rapport du comité faisant le bilan de la première campagne d'inscription a été remis le 16 janvier 2019<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rapport au Parlement du Comité éthique et scientifique de Parcoursup (16 janvier 2019) : [http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Parcoursup/36/3/Rapport\\_du\\_CESP\\_1061363.pdf](http://cache.media.enseignementsup-recherche.gouv.fr/file/Parcoursup/36/3/Rapport_du_CESP_1061363.pdf)

Parmi les autres mesures réglementaires attendues, sont d'ores et déjà parus :

- Le **décret n° 2018-563** du 29 juin 2018 relatif aux **modalités d'accès prioritaire** dans les formations initiales de l'enseignement supérieur public des **meilleurs bacheliers** dans chaque série et spécialité de l'examen et modifiant le code de l'éducation.

Ce décret prévu à l'article 3 de la loi fixe les modalités et conditions aux termes desquelles les meilleurs bacheliers de chaque série ou spécialité du baccalauréat de chaque lycée, y compris les établissements d'enseignement français homologués dans le cadre du réseau de l'agence pour l'enseignement français à l'étranger (AEFE), bénéficient, au vu de leurs résultats au baccalauréat, d'un accès prioritaire dans les formations sélectives et non sélectives du premier cycle de l'enseignement supérieur dispensées par les établissements publics.

- Le **décret n° 2018-564** du 30 juin 2018 relatif à la « **contribution de vie étudiante et de campus** » (CVEC) mise en place par l'article 12 de la loi et prévue à l'article L. 841-5 du code de l'éducation qui a pour objet d'en préciser les conditions de paiement. La CVEC représente un montant annuel de 90€ par étudiant non exonéré, ce montant est affecté au financement par les établissements d'actions propres à améliorer les conditions de la vie étudiante (favoriser l'accueil et l'accompagnement social, sanitaire, culturel et sportif et soutenir la vie associative). Ce décret précise également les conditions dans lesquelles le produit de cette contribution est reversé aux établissements d'enseignement supérieur.

- En lien avec le décret précédent, le **décret n° 2019-205** du 19 mars 2019 fixe, quant à lui, les modalités de **programmation et de suivi des actions financées par la contribution de vie étudiante et de campus**. Des actions prioritaires sont fixées par le ministre de l'enseignement supérieur. La programmation et le bilan de l'usage de la CVEC sont votés en conseil d'administration (ou au sein de l'organe en tenant lieu) des établissements. Le bilan est transmis pour information aux recteurs.

- Le **décret n° 2018-423** du 30 mai 2018 modifiant le décret n° 2014-189 du 20 février 2014 tendant à l'expérimentation de modalités particulières d'admission dans les études médicales, odontologiques, pharmaceutiques et maïeutiques vise à appliquer les dispositions de l'article 16 de la loi issu d'un amendement adopté en première lecture par le Sénat.

Le décret actualise tout d'abord les dispositions du décret du 20 février 2014 pour tenir compte de la prolongation de deux ans de l'expérimentation prévue par l'article 39 de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche décidée par l'article 16 de la loi : il s'agit de permettre aux étudiants qui ont validé une première année commune aux études de santé (PACES), sans être admis en deuxième année, de poursuivre dans une formation conduisant à une licence.

L'expérimentation qui devait initialement prendre fin au terme de l'année universitaire 2019-2020 est prolongée jusqu'au terme de l'année universitaire 2021-2022, soit une durée portée de six ans à huit ans.

Ensuite, le décret étend les possibilités d'expérimentation offertes aux universités, en prévoyant un dispositif qui combine la PACES adaptée (voir ci-dessus) et la possibilité de se présenter une seconde fois, par le biais du dispositif d'admission directe en deuxième année prévu par le 2° de l'article 39 de la loi du 22 juillet 2013, aux épreuves d'admission en deuxième année des études de santé après un à six semestres d'études après la première année des études de santé dans un cursus conduisant à un diplôme national de licence.

- Le **décret n° 2018-370** du 18 mai 2018 relatif aux **conditions du réexamen des candidatures** prévu par le IX de l'article L. 612-3 du code de l'éducation et modifiant le code de l'éducation.

Ce décret prévoit les conditions dans lesquelles un candidat peut demander un réexamen de son dossier d'inscription eu égard à des circonstances exceptionnelles tenant à son état de santé, à son handicap, à son statut de sportif de haut niveau ou à ses charges de famille. Le candidat doit s'adresser au recteur de l'académie où il estime justifié d'être inscrit au regard de sa situation. La commission académique d'accès à l'enseignement supérieur est chargée de l'examen des demandes présentées au recteur d'académie. Elle peut soumettre au recteur une ou plusieurs propositions d'inscription qui tiendront compte du niveau du candidat et de son projet au regard des caractéristiques de la formation.

- Le **décret n°2018-372** du 18 mai 2018 relatif à la **suspension temporaire des études** dans les établissements publics dispensant des formations initiales d'enseignement supérieur met en œuvre le principe de **l'année de césure** reconnu à l'article 13 de la loi.

Cette disposition, ouverte à tous les étudiants quels que soient leur niveau d'études, leur projet ou leur université, permet de suspendre temporairement ses études dans le but « *d'acquérir une expérience personnelle ou professionnelle, soit en autonomie, soit encadré dans un organisme d'accueil en France ou à l'étranger* ».

La durée de la césure ne peut être inférieure à celle d'un semestre universitaire, ni supérieure à deux semestres consécutifs.

Le décret fixe les modalités d'intégration d'une période de césure dans le parcours de formation, les modalités de la demande de césure ainsi que celles relatives à l'accompagnement pédagogique pendant la césure.

### De nouveaux textes réglementaires parus en mars 2019

À la faveur du lancement de la deuxième campagne d'inscription sur Parcoursup en vue de la rentrée universitaire 2019-2020, le ministère a fait paraître un nouveau décret « *relatif à la procédure nationale de préinscription pour l'accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur et modifiant le code de l'éducation* » (**décret n° 2019-231** du 26 mars 2019).

Ce texte modifie et complète les règles de fonctionnement de Parcoursup. Il renforce notamment les obligations des établissements d'enseignement en matière de publication des critères généraux d'examen des vœux et met en cohérence l'organisation de l'inscription administrative avec le calendrier de la plateforme Parcoursup.

Il organise aussi les responsabilités en matière de fixation des capacités d'accueil et de taux de boursiers pour les formations d'enseignement supérieur autres que celles relevant du ministère de l'éducation nationale et du ministère chargé de l'enseignement supérieur.

Il prévoit la mise en place dans la phase principale de trois points d'étape (le 25 juin, le 6 juillet, et du 17 au 19 juillet 2019) pour permettre aux candidats de confirmer leurs choix au plus tôt.

Il précise les conditions dans lesquelles les candidats en situation de handicap pourront, s'ils le souhaitent, remplir une fiche de liaison pour faire part de leurs besoins spécifiques afin de faciliter leur accès aux formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur. De plus, pour qu'ils puissent obtenir des compléments d'information avant la formulation de leurs vœux, le contact d'un référent handicap est disponible pour chaque formation.

Enfin, il met en place une fiche de suivi pour les candidats en réorientation ou en reprise d'études pour permettre une meilleure prise en compte de leur parcours.

Outre ce décret, une **série d'arrêtés<sup>1</sup> en date du 26 mars 2019** modifie le fonctionnement de Parcoursup en établissant un calendrier plus resserré qu'en 2018 pour la procédure d'inscription (fin de la procédure le 19 juillet 2019), en actualisant les attendus des formations et en intégrant de nouvelles formations à Parcoursup (dont celles des Instituts de formation en soins infirmiers et des établissements de formation en travail social), ainsi qu'en mettant fin à la sectorisation en Île de France (contrairement à 2018, les étudiants d'Île de France peuvent désormais poser leur candidature librement sur l'ensemble des trois académies de Paris, Créteil et Versailles).

---

<sup>1</sup> Arrêté du 26 mars 2019 modifiant l'arrêté du 9 mars 2018 relatif au cadre national sur les attendus des formations conduisant à un diplôme national relevant du ministère chargé de l'enseignement supérieur ; Arrêté du 26 mars 2019 relatif au calendrier de la procédure nationale de préinscription pour l'accès dans les formations initiales du premier cycle de l'enseignement supérieur ; Arrêté du 26 mars 2019 pris pour l'application du V de l'article L. 612-3 du code de l'éducation ; Arrêté du 26 mars 2019 pris en application de l'article L. 612-3-2 du code de l'éducation.

Enfin, l'arrêté du 26 mars 2019 pris en application du IV de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants établit la liste des formations initiales de l'enseignement supérieur dont l'intégration à Parcoursup est reportée à la session 2020.

## **2. Les mesures réglementaires non prises à ce jour**

### *a) Création d'un observatoire national de l'insertion professionnelle*

Issu d'un amendement sénatorial, l'article 7 de la loi substitue aux bureaux d'aide à l'insertion professionnelle présents dans les universités des observatoires de l'insertion professionnelle et confie à un observatoire national le soin de coordonner leurs actions communes et de produire un ensemble consolidé de statistiques concernant l'insertion professionnelle des étudiants et à destination de ces derniers afin de les guider dans leurs choix d'orientation ou d'insertion professionnelle.

L'arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur censé préciser « *l'organisation de cette instance et les modalités de représentation au sein de l'observatoire des acteurs des établissements portant des formations supérieures* » n'est pas paru à ce jour.

### *b) Conditions de scolarité et d'assiduité applicables aux étudiants*

Issu d'un amendement sénatorial adopté en première lecture, l'article 10 dont la rédaction finale a été adoptée en commission mixte paritaire prévoit que « *le président ou chef d'établissement détermine les conditions de scolarité et d'assiduité applicables à l'ensemble des étudiants inscrits dans une formation d'enseignement supérieur* ». Il précise que le respect des obligations ainsi définies doit conditionner le versement des bourses sur critères sociaux.

Les conditions de scolarité et d'assiduité applicables aux étudiants doivent être établies « *dans le respect d'un cadre national défini par arrêté du ministre chargé de l'enseignement supérieur* ». L'arrêté en question n'a pas été pris.

## **B. 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**

Issue d'une proposition de loi sénatoriale présentée par Mme Françoise Gatel et plusieurs de ses collègues, cette loi modifie le code de l'éducation afin de moderniser, de simplifier et de mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés d'enseignement scolaire hors contrat.

Compte tenu de la censure par le Conseil constitutionnel du régime d'autorisation préalable prévue dans le cadre de la loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté, la loi n° 2018-266 conserve le régime déclaratif pour l'ouverture des écoles privées hors contrat mais en simplifie la procédure par la mise en place d'un guichet unique.

Elle renforce le contrôle exercé par le maire et par les services de l'État en allongeant les délais d'opposition, respectivement à deux et trois mois, et en unifiant les motifs. Le maire pourra s'opposer à l'ouverture pour des motifs liés à la sécurité et à l'accessibilité des locaux. Les services de l'État pourront s'y opposer en cas de non-respect des conditions de titres et de moralité du chef d'établissement et des enseignants. En cas d'ouverture d'un établissement en dépit d'une opposition, les sanctions sont renforcées (15 000 € d'amende et fermeture de l'établissement), les services de l'Éducation nationale pouvant mettre en demeure les parents d'élèves de scolariser leurs enfants dans un autre établissement dans les 15 jours suivant la mise en demeure.

Un contrôle annuel de chaque établissement ou classe hors contrat sera mis en place. Les services de l'Éducation nationale devront prévenir le préfet et le procureur de la République dans le cas où l'enseignement dispensé est contraire à la moralité ou aux lois ou si les activités menées au sein de l'établissement sont de nature à troubler l'ordre public.

La loi prévoit également que les directeurs d'un établissement du second degré privé doivent avoir exercé pendant au moins cinq ans les fonctions de professeur ou de surveillant dans un établissement scolaire du second degré. Les conditions d'âge, de nationalité et de capacité qui s'appliquent aux directeurs et enseignants du second degré technique sont étendues à leurs homologues du second degré général.

Parmi les dispositions adoptées, plusieurs nécessitaient un décret d'application. Le Gouvernement a choisi de rassembler les mesures d'application dans un décret unique : le **décret en Conseil d'État n°2018-407 du 29 mai 2018 pris pour l'application de la loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat.**

Le décret précise la procédure du guichet unique qui confère au recteur d'académie la responsabilité de recevoir le dossier de déclaration d'ouverture de tout établissement d'enseignement scolaire privé hors contrat, de s'assurer qu'il est complet et de le transmettre au maire, au procureur de la République et au préfet. La composition de ce dossier d'ouverture et celle des dossiers de changement des locaux ou des dirigeants de l'établissement sont précisées. Le régime applicable aux établissements scolaires privés comportant un internat est également fixé (**article 1<sup>er</sup>**).

Les conditions à remplir pour pouvoir ouvrir un établissement d'enseignement scolaire privé hors contrat ou y exercer des fonctions de

direction comme d'enseignement sont détaillées : conditions d'âge, de diplômes, et de pratique professionnelle ou de connaissances professionnelles (**article 3**). Le décret précise les conditions dans lesquelles les demandes de dérogation sont traitées et, le cas échéant, accordées : elles concernent le critère de nationalité, l'expérience professionnelle et le titre ou le diplôme. Un **arrêté du 15 juin 2018**<sup>1</sup> fixe le niveau de maîtrise de la langue française attendu ainsi que la procédure d'évaluation des connaissances et compétences techniques dans le cadre de l'examen des demandes de dérogation.

Enfin, le décret n°2018-407 précise les conditions dans lesquelles ces établissements communiquent chaque année au recteur d'académie les noms et titres ou diplômes des personnes exerçant des fonctions d'enseignement dans les classes de l'établissement qui ne sont pas liées à l'État par contrat. (**article 2**).

La circulaire n° 2018-096<sup>2</sup> du 21 août 2018 relative au régime juridique applicable à l'ouverture, au fonctionnement et au contrôle des établissements d'enseignement scolaire privés hors contrat détaille le nouveau dispositif à l'intention des recteurs d'académie, des préfets, des inspecteurs d'académie et des directeurs académiques des services de l'éducation nationale. Elle abroge la circulaire n° 2015-115 du 17 juillet 2015 qui décrivait les dispositions antérieures.

#### **C. LOI N° 2018-698 DU 3 AOÛT 2018 RELATIVE À L'ENCADREMENT DE L'UTILISATION DU TÉLÉPHONE PORTABLE DANS LES ÉTABLISSEMENTS D'ENSEIGNEMENT SCOLAIRE**

Il s'agit d'une loi d'application directe, dont l'objectif est d'encadrer l'utilisation des téléphones portables dans les écoles, les collèges et les lycées.

L'article 1<sup>er</sup> interdit l'utilisation d'un téléphone mobile ou de tout autre équipement terminal de communications électroniques par un élève dans les écoles maternelles, les écoles élémentaires et les collèges et pendant toute activité liée à l'enseignement qui se déroule à l'extérieur de leur enceinte. Il prévoit néanmoins qu'une exception est possible pour un usage pédagogique et dans les lieux pour lesquels le règlement intérieur de l'établissement autorise expressément l'utilisation de téléphone portable.

Concernant les lycées, le texte prévoit « l'autorisation d'interdire » l'usage du téléphone portable en inscrivant cette interdiction dans le règlement intérieur.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 15 juin 2018 pris pour l'application des articles R. 913-4 et R. 913-9 du code de l'éducation (Journal Officiel n° 149 du 30 juin 2018)

<sup>2</sup> [https://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin\\_officiel.html?cid\\_bo=133073](https://www.education.gouv.fr/pid285/bulletin_officiel.html?cid_bo=133073)

Enfin il autorise la confiscation de l'appareil, les modalités de confiscation et de restitution devant être fixées par le règlement intérieur.

L'article 2 prévoit que l'éducation à la responsabilité civique inclut l'usage responsable d'Internet et des services de communication en ligne.

L'article 3 prévoit une formation à l'utilisation responsable des outils numériques dans les écoles et les établissements d'enseignement. Il ajoute également qu'elle doit contribuer au développement de l'esprit critique et à l'apprentissage de la citoyenneté numérique.

L'article 4 étend à l'utilisation des outils et ressources numériques le champ des expérimentations pouvant être mises en œuvre dans le cadre des projets d'école ou d'établissement. Il s'agit notamment de développer l'usage pédagogique du smartphone.

#### ***D. LOI N°2016-1828 DU 23 DÉCEMBRE 2016 PORTANT ADAPTATION DU DEUXIÈME CYCLE DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR FRANÇAIS AU SYSTÈME LICENCE-MASTER-DOCTORAT***

Cette loi, issue d'une proposition de loi sénatoriale présentée par M. Jean-Léonce Dupont et plusieurs de ses collègues, a modifié 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 a intégré 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.

Elle est entièrement applicable depuis septembre 2017.

Le décret manquant signalé dans le bilan d'application de la précédente session est en réalité paru le 11 septembre 2017. Il s'agit du décret n° 2017-1334 modifiant le décret n° 2016-672 du 25 mai 2016 relatif au diplôme national de master, pris après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Il fixe les 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.

## **II. CULTURE**

Aucune loi n'a été adoptée dans ce secteur au cours de la session 2017-2018, la loi n° 2016-925 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine étant la dernière en date.

## **A. LOI N° 2016-925 DU 7 JUILLET 2016 RELATIVE À LA LIBERTÉ DE LA CRÉATION, À L'ARCHITECTURE ET AU PATRIMOINE (LCAP)**

Le taux d'application de la loi est stable s'établissant désormais à 95 %. Deux dispositions sont toujours en attente de mesures réglementaires, tandis que plusieurs rapports prévus par la loi n'ont toujours été transmis par le Gouvernement. Plusieurs mesures réglementaires non attendues ont toutefois été publiées au cours de la session 2017-2018.

### **1. Les mesures réglementaires toujours en attente**

#### *a) Industries culturelles*

Le décret d'application sur les modalités de la délivrance et du retrait de l'agrément du droit de reproduire et de représenter une œuvre dans le cadre de services automatisés de référencement d'image prévu à l'article 30 n'est jamais paru, rendant les dispositions législatives inopérantes.

#### *b) Enseignement supérieur de la création artistique*

Le **décret n° 2017-718 relatif aux établissements d'enseignement de la création artistique** était paru le 2 mai 2017 rendant partiellement applicable **l'article 53**. Toutefois, la mesure réglementaire devant préciser les conditions dans lesquelles les enseignants des établissements d'enseignement supérieur de la création artistique dans les domaines du spectacle vivant et des arts plastiques peuvent être chargés d'une mission de recherche (article L. 759-4 du code de l'éducation) est encore en attente.

### **2. Les rapports**

La loi LCAP a prévu au total la **remise de huit rapports**. Deux rapports ont été remis lors des sessions précédentes.

Le 12 juillet 2018, un nouveau rapport a été transmis au Parlement : il s'agit du **rapport du Gouvernement sur la situation des arts visuels** prévu à l'article 45. Sa transmission est intervenue dix-huit mois après l'expiration du délai prévu par la loi (six mois après promulgation de la loi).

Les rapports prévus aux articles 41, 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) ;

- deux rapports sur l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission à la fin de l'expérimentation prévue pour durer sept ans à compter de la promulgation<sup>1</sup>) ;

- rapport d'évaluation sur l'appropriation, par les collectivités d'outre-mer régies par le principe de spécialité législative, et compétentes en droit de l'urbanisme, de la construction et de l'habitation, de l'expérimentation en matière de normes applicables à la construction (transmission dans un délai de vingt-quatre mois suivant la promulgation ; le délai est donc dépassé depuis le 7 juillet 2018).

Enfin, le Gouvernement est censé transmettre chaque année un rapport sur la restitution des œuvres spoliées. Aucun rapport n'a jamais été transmis depuis la promulgation de la loi en 2016.

### 3. Les mesures non attendues

- L'**article 54** de la loi relatif aux missions des écoles supérieures d'architecture a donné lieu à la publication de plusieurs arrêtés au cours de la période de référence :

- **arrêté du 24 avril 2018** relatif aux champs disciplinaires (auxquels sont rattachés les enseignants-chercheurs des écoles nationales supérieures d'architecture) ;

- **arrêtés du 22 mai 2018 et du 5 juillet 2018** relatifs à l'élection des membres titulaires et suppléants du Conseil national des enseignants-chercheurs des écoles nationales supérieures d'architecture.

- L'article L. 631-4 du code du patrimoine relatif au plan de valorisation de l'architecture et du patrimoine mis en place par l'**article 75** de la loi LCAP a fait l'objet d'un arrêté technique du ministère de la culture fixant le modèle de légende du document graphique du règlement du plan de valorisation.
- Les **articles 93 et 95** sont des articles habilitant le Gouvernement à prendre des mesures par ordonnances dans les domaines de l'audiovisuel et du patrimoine. Deux décrets pris pour l'application de ces ordonnances sont parus en 2018 :

- le **décret en Conseil d'État n° 2018-247** du 6 avril 2018 modifiant la partie réglementaire du code du cinéma et de l'image animée pris pour l'application de l'ordonnance n° 2017-762 du 4 mai 2017 (diverses mesures d'ordre technique) ;

---

<sup>1</sup> L'un des rapports (prévu au II de l'article 88) devrait être finalement remis au terme d'un délai de sept ans à compter de la promulgation de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique qui a modifié la rédaction du II de l'article 88.

- le **décret en Conseil d'État n° 2018-630** du 17 juillet 2018 portant diverses dispositions communes à l'ensemble du patrimoine culturel pris pour l'application de l'ordonnance n° 2017-1134 du 5 juillet 2017.

Ce dernier décret renforce l'encadrement des exportations de biens culturels avec de nouveaux motifs de refus du certificat d'exportation. Il renforce également les modalités de déclaration du lieu de conservation, de présentation et d'autorisation de travaux relatifs aux trésors nationaux, pendant la durée d'effet du certificat d'exportation (par exemple en cas de prêt pour une exposition à l'étranger).

Dans un souci de mieux garantir les droits des détenteurs de biens appartenant au domaine public, il étend à l'ensemble des biens culturels la procédure de mise en demeure préalable avant l'introduction d'une action judiciaire.

Il étend les possibilités de préemption des biens culturels en matière de documents d'archives

Enfin, il définit les procédures et les autorités administratives compétentes pour approuver les transferts de propriété, à titre gratuit, de biens culturels entre personnes publiques.

### III. COMMUNICATION

Deux lois sont concernées : une loi promulguée au cours de la session 2015-2016 est devenue entièrement applicable et une loi d'application directe adoptée lors de la session 2016-2017 a fait l'objet d'un premier rapport sur le bilan de son application.

#### ***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, seul le décret prévu à l'article 18 n'avait pas été publié. C'est chose faite depuis juin 2018. La loi est par conséquent entièrement applicable.

**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.

**Le décret en Conseil d'État n° 2018-508 du 21 juin 2018 relatif à la remédiation des perturbations de systèmes radioélectriques par l'Agence nationale des fréquences** détermine les modalités d'intervention de l'Agence nationale des fréquences dans le cadre de sa mission de contrôle du domaine public des fréquences radioélectriques. Il prévoit notamment les conditions de suspension d'accord d'implantation d'une station radioélectrique lorsque celle-ci est responsable d'une perturbation radioélectrique.

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°2016-1771 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 d'application directe est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018.

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 »*.

Ce rapport a été remis par le CSA en octobre 2018<sup>1</sup>. Le CSA y constate notamment que les chaînes de télévision ont respecté leurs engagements relatifs à la diffusion d'un volume minimal de programmes faisant la promotion d'une bonne hygiène de vie (alimentation saine et pratique sportive), de même qu'elles ont proposé sur les sites qu'elles éditent, ainsi que sur leurs services de télévision de rattrapage, des programmes traitant de l'hygiène de vie.

#### IV. JEUNESSE ET SPORTS

Une loi promulguée lors de la session 2016-2017, déjà mise en application, a donné lieu à la parution d'un nouveau décret. Une autre loi partiellement applicable a fait l'objet de nouveaux décrets mais son application reste incomplète.

##### *A. 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, était déjà considérée comme 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 en son article 3 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.

Cette dernière disposition a été complétée par des mesures réglementaires dans le cadre du **décret n° 2018-373** du 18 mai 2018 modifiant les dispositions de la partie réglementaire du code du sport relatives à l'établissement du profil biologique des sportifs<sup>2</sup> et au traitement automatisé de données à caractère personnel résultant de sa mise en œuvre

Le décret modifie les modalités d'élaboration du profil biologique des sportifs et la procédure suivie par l'AFLD pour recueillir, interpréter et

---

<sup>1</sup> Rapport au Parlement en application de l'article 14 de la loi du 30 septembre 1986 sur l'application de la charte alimentaire

<sup>2</sup> Le profil biologique des sportifs a été institué par l'article L.232.12.1 du code du sport issu de l'article 4 de la loi n° 2012-348 du 12 mars 2012 tendant à faciliter l'organisation des manifestations sportives et culturelles. Il est entré en application le 1<sup>er</sup> janvier 2014.

exploiter les données qui en sont issues, notamment en cas de suspicion d'utilisation d'une substance prohibée.

Il autorise l'AFLD à utiliser un traitement automatisé de données à caractère personnel permettant la mise en œuvre du profil biologique des sportifs et à orienter les contrôles les concernant. Ce traitement a pour finalités de rassembler des informations biologiques sur les sportifs sur une durée désormais plus longue afin de mieux détecter les variations physiologiques. Les données seront ainsi effacées au plus tard dix ans (et non plus huit) après leur enregistrement.

Par ailleurs, parmi les données collectées, seuls les stages en moyenne ou haute altitude ou le recours à un dispositif de simulation de l'altitude les simulations réalisées dans les deux semaines précédant le contrôle antidopage doivent être désormais déclarés par le sportif. Auparavant, la durée de référence applicable à ce recueil de données était de trois mois.

**B. LOI N° 2017-261 DU 1<sup>ER</sup> MARS 2017 VISANT À PRÉSERVER L'ÉTHIQUE DU SPORT, À RENFORCER LA RÉGULATION ET LA TRANSPARENCE DU SPORT PROFESSIONNEL ET À AMÉLIORER LA COMPÉTITIVITÉ DES CLUBS**

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 nouveaux décrets sont parus au cours de la période de référence :

- Le **décret n° 2018-691 du 1<sup>er</sup> août 2018**, pris en application de l'article 17, détermine les catégories de recettes générées par l'**exploitation commerciale de l'image, du nom et de la voix du sportif ou de l'entraîneur professionnel** susceptibles de donner lieu au versement d'une redevance dans le cadre d'un contrat conclu entre le sportif ou l'entraîneur professionnel et une association ou une société sportive.

Le décret précise ce que recouvre la notion d'exploitation commerciale : il s'agit de « *l'utilisation ou la reproduction, associée à celle de l'association ou de la société sportive sur un même support, d'une manière identique ou similaire de l'image, du nom ou de la voix d'au moins un sportif ou entraîneur professionnel* ».

Seules deux catégories de recettes peuvent donner lieu à un versement : celles tirées des contrats de parrainage donnant lieu à une utilisation l'image, du nom ou de la voix du sportif ou de l'entraîneur professionnel notamment sur des supports publicitaires ou de communication et sur tout type d'équipements ou tenues ; celles tirées des contrats de commercialisation de produits dérivés. Les droits d'exploitation audiovisuelle des compétitions (droits TV), la cession des titres d'accès aux compétitions (billetterie) et les subventions publiques en sont exclus.

Rappelons que conformément à l'article 17 de la loi n° 2017-261, le dispositif ne sera applicable qu'à l'issue de l'adoption d'une convention ou accord collectif dans chaque discipline afin de définir le plafond de la redevance susceptible d'être versée ainsi que la rémunération salariale minimale à partir de laquelle le contrat redevance peut être mobilisé.

- Le **décret n° 2018-851 du 4 octobre 2018**, pris en application de l'article 25 ayant modifié l'article L. 321-4-1 du code du sport, fixe le montant minimal des garanties devant être souscrites par les fédérations sportives au titre des contrats d'assurance de personnes conclus au bénéfice des sportifs de haut niveau couvrant les dommages corporels, causés par un accident survenu à l'occasion de leur pratique sportive de haut niveau.

En revanche, une ou plusieurs mesures réglementaires restent en attente pour l'application de l'article 7 qui étend les pouvoirs conférés à l'Autorité de régulation des jeux en ligne en lui confiant la responsabilité de fixer la liste des compétitions ou manifestations sportives sur lesquelles des paris sportifs sont autorisés en tout ou partie.



## COMMISSION DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>247</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>249</b>
<b>I. LE STOCK DES LOIS SUIVIES PAR LA COMMISSION .....</b>	<b>249</b>
A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES .....	249
B. LES LOIS PARTIELLEMENT APPLICABLES.....	249
<b>II. L'ÉTAT D'APPLICATION DES LOIS D'INITIATIVE SÉNATORIALE .....</b>	<b>251</b>
<b>III. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT .....</b>	<b>251</b>
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....	251
B. LA PUBLICATION DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT .....	252
C. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES .....	253
<b>SECONDE PARTIE ETUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR.....</b>	<b>255</b>
<b>I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE.....</b>	<b>255</b>
A. LOI N° 2010-788 DU 12 JUILLET 2010 PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT .....	255
1. <i>Les habitats naturels sont désormais intégrés au régime de protection stricte .....</i>	255
2. <i>Les dispositions visant à prévenir les nuisances lumineuses sont enfin pleinement             applicables.....</i>	257
B. LOI N° 2015-992 DU 17 AOÛT 2015 RELATIVE À LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE POUR LA CROISSANCE VERTE.....	259
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.....	262
D. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES .....	263
1. <i>Quelques mesures complémentaires ont été prises au cours de la période considérée.....</i>	263
a) Les conditions de désignation des membres des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel ont été actualisées .....	263
b) Un cadrage méthodologique a été publié pour faciliter la création d'obligations réelles environnementales.....	264
c) L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes est interdite depuis le 1 <sup>er</sup> septembre 2018 .....	265
d) Le rapport sur l'impact sur le littoral et l'écosystème marin des activités d'exploration et d'exploitation minières a été remis .....	266

---

2. Plusieurs mesures importantes restent à prendre, plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi.....	269
a) Les modalités de coopération entre l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau devraient être prochainement fixées par convention .....	269
b) Applicable depuis le 1 <sup>er</sup> juillet 2017, le protocole de Nagoya nécessite toujours certaines mesures complémentaires .....	269
c) Les conditions d'habilitation pour constater les infractions aux espèces protégées sur internet doivent encore être fixées .....	270
d) Le décret nécessaire à la simplification du régime d'autorisation des opérations de défrichement n'a toujours pas été pris .....	271
3. Certains rapports n'ont toujours pas été remis par le Gouvernement .....	271
<b>II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME .....</b>	<b>273</b>
A. 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 .....	273
B. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE .....	274
C. LOI N° 2015-1592 DU 8 DÉCEMBRE 2015 TENDANT À CONSOLIDER ET CLARIFIER L'ORGANISATION DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS MARITIMES .....	275
D. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE .....	276
E. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS .....	279
1. Plusieurs textes réglementaires ont été pris au cours de l'année écoulée .....	279
2. Certaines mesures d'application de la loi sur les drones civils n'ont toujours pas été prises.....	281
F. LOI N° 2016-1887 DU 28 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À UNE LIAISON FERROVIAIRE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES-DE-GAULLE...	282
G. 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.....	285
H. LOI N° 2018-515 DU 27 JUIN 2018 POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE..	287
1. Les mesures d'application de la loi prises au cours de l'année écoulée .....	288
a) Les mesures réglementaires publiées .....	288
b) Les ordonnances publiées .....	294
c) Les rapports remis .....	296
2. Les mesures d'application de la loi en attente de publication .....	296
a) Les mesures réglementaires en attente de publication.....	296
b) Les mesures réglementaires d'application en attente de publication du fait d'une entrée en vigueur différée des mesures législatives concernées .....	299
c) Les ordonnances en attente de publication .....	300
d) Les rapports en attente de publication .....	300

<b>III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE.....</b>	<b>301</b>
A. LOI N° 2009-1572 DU 17 DÉCEMBRE 2009 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE.....	301
B. LOI N° 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE....	301
1. <i>État d'application</i> .....	302
2. <i>Points d'attention spécifiques</i> .....	304
<b>IV. UNION EUROPÉENNE .....</b>	<b>305</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.....	305
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.....	307



## AVANT-PROPOS

Le présent bilan d'application des lois porte sur les lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 30 septembre 2018, 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 2017 et le 31 mars 2019 pour les lois promulguées au cours de la session parlementaire 2017-2018, d'autre part, celles publiées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 31 mars 2019 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

Deux lois examinées au fond par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable sont entrées en vigueur au **cours de la session parlementaire 2017-2018** :

- la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et 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 ;

- la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Seule la seconde loi nécessitait des **mesures d'application**. Au 31 mars 2019, **16 mesures réglementaires d'application sur 27 prévues par la loi ont été publiées** (correspondant à **9 décrets**) soit un **taux d'application des mesures réglementaires prévues de près de 60 %**.

Par ailleurs, douze lois plus anciennes, adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 30 septembre 2017, nécessitent encore une ou plusieurs mesures d'application au 1<sup>er</sup> avril 2019.

#### *A. LES LOIS TOTALEMENT APPLICABLES*

Une loi, adoptée au cours de la session parlementaire 2017-2018, est d'ores et déjà totalement applicable, puisqu'elle était d'application directe : la loi précitée n° 2018-148 du 2 mars 2018. En revanche, aucune loi adoptée antérieurement n'est devenue totalement applicable entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019.

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

Parmi les 25 lois relevant des domaines de compétence de la commission, adoptées au cours des dix dernières années, et prévoyant des mesures d'application, **12 nécessitent encore une ou plusieurs mesures réglementaires**.

**Une loi adoptée au cours de la session 2017-2018 est partiellement applicable au 31 mars 2019 :**

- la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire (publication de quatre décrets en Conseil d'État et trois décrets simples).

**Six lois adoptées au cours des sessions précédentes ont également vu leur taux d'application progresser entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019 du fait de l'adoption de 23 mesures d'application :**

- la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (publication d'un décret et de 4 arrêtés) ;

- 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 simple) ;

- la loi n° 2016-1087 du 8 août 2016 pour la reconquête de la biodiversité, de la nature et des paysages (publication d'un décret 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 d'un décret en Conseil d'État) ;

- la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils (publication d'un décret en Conseil d'État, d'un décret simple et de quatre arrêtés) ;

- 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 et d'un arrêté).

En revanche, la commission déplore que **cinq autres lois n'aient connu aucune avancée de mise en œuvre au cours de la période considérée :**

- 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° 2012-77 du 24 janvier 2012 relative à Voies navigables de France ;

- 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 ;

- la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue.

Pour certaines de ces lois, les mesures d'application ne seront jamais prises, pour des raisons diverses explicitées dans la seconde partie. La commission a fait le choix cette année de ne plus les comptabiliser dans le bilan annuel d'application des lois. C'est le cas de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, de la loi du 2 décembre 2015 relative à diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la prévention des risques et de la loi du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique. Pour cette dernière loi, ainsi que l'indique la partie qui lui est spécifiquement consacrée un peu plus loin, la commission déplore fortement l'absence de prise du décret qui aurait permis d'assurer la mise en place d'une gouvernance multipartite pour le financement de la couverture numérique du territoire, et estime que des pistes d'évolution législatives pourraient être envisagées.

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

Au cours de l'année parlementaire 2017-2018, aucune loi d'initiative sénatoriale intéressant la commission n'a été adoptée.

Parmi les neuf lois d'initiative sénatoriale examinées au fond par la commission et promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2008 et le 30 septembre 2017, seules 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) et la loi n° 2016-1428 du 24 octobre 2016 relative au renforcement de la sécurité de l'usage des drones civils (issue d'une proposition de loi déposée par MM. Xavier PINTAT, Jacques GAUTIER et Alain FOUCHÉ) ne sont pas encore totalement applicables.

## III. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT

### 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 2017-2018, ce que la commission déplore depuis plusieurs années.**

Certes, le Gouvernement publie sous forme de tableaux, sur le site Légifrance, 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 **59 rapports** demandés au Gouvernement depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2008 au titre de dispositions issues de lois suivies par la commission, **30 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 2017-2018 et jusqu'à la date du 31 mars 2019, seul **un rapport** intéressant la commission a été transmis au Sénat.

#### **RAPPORT D'INFORMATION INTÉRESSANT LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE DÉPOSÉ AU SÉNAT ENTRE LE 1ER OCTOBRE 2017 ET LE 31 MARS 2019**

<b>Disposition de la loi</b>	<b>Intitulé du rapport</b>	<b>Date de remise du rapport</b>
Article 36 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire	Rapport sur l'intégration d'indicateurs dits « événementiels » au sein de la réglementation relative aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires	19 décembre 2018

La commission regrette que **29 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.

<sup>1</sup> Outre les 25 rapports attendus par la commission, 4 articles sont devenus obsolètes ou sans objet.

### **C. LA PUBLICATION DES ORDONNANCES**

Au cours de la session parlementaire 2017-2018, seule la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu la publication d'ordonnances :

- l'ordonnance<sup>1</sup> prévue aux articles 11, 12, 28 et 34 a été publiée le 13 décembre 2018, dans le délai limite fixée par l'habilitation. Elle a été ratifiée le 27 février 2019, soit moins de trois mois après.

- l'ordonnance<sup>2</sup> prévue à l'article 33 a été publiée le 12 mars 2019, dans le délai limite fixée par l'habilitation. Au 31 mars, elle n'avait pas encore été ratifiée.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, publiée au Journal officiel du 13 décembre 2018.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau, publiée au Journal officiel du 12 mars 2019.



## SECONDE PARTIE

### ETUDE DE L'APPLICATION DES LOIS PAR SECTEUR

#### I. ENVIRONNEMENT ET DÉVELOPPEMENT DURABLE

##### A. LOI N° 2010-788 DU 12 JUILLET 2010 PORTANT ENGAGEMENT NATIONAL POUR L'ENVIRONNEMENT

Deux dispositions de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (Grenelle II) ont fait l'objet de mesures d'application au cours de la période considérée par le présent rapport. Dans les deux cas, **les textes réglementaires ont été pris en réponse à une injonction adressée au Gouvernement par le Conseil d'État** dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir contre la décision implicite de refus du Gouvernement de prendre les dispositions nécessaires à l'application de la loi.

#### 1. Les habitats naturels sont désormais intégrés au régime de protection stricte

L'**article 124** de la loi Grenelle II a complété le régime de protection stricte des espèces prévu par l'article L. 411-1 du code de l'environnement, en l'étendant aux habitats naturels et aux sites d'intérêt géologique. L'article L. 411-2, également modifié, prévoit qu'**un décret en Conseil d'État** fixe la **liste limitative des habitats et des sites** dont la destruction, l'altération et la dégradation sont interdites, la durée et les modalités de ces interdictions, la partie du territoire national sur laquelle elles s'appliquent, les conditions de délivrance des dérogations à ces interdictions et les mesures conservatoires propres à éviter l'altération, la dégradation ou la destruction des sites d'intérêt géologique.

Le **décret n° 2015-1787 du 28 décembre 2015 relatif à la protection des sites d'intérêt géologique** avait permis d'assurer partiellement l'application de l'article 124, en mettant en place un dispositif de protection des sites d'intérêt géologique à l'initiative du préfet (art. R. 411-17-1 et R. 411-17-2) sur le modèle des arrêtés de protection de biotopes. Aucun décret n'avait toutefois été pris pour permettre la protection des habitats naturels.

**Par une décision du 9 mai 2018**, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir, **le Conseil d'État avait enjoint au Gouvernement de prendre un décret d'application** dans un délai de 6 mois. Il avait en effet considéré que les dispositions réglementaires préexistant à l'adoption de la loi Grenelle II et évoquées à l'occasion de ce recours ne permettaient pas, s'agissant des habitats naturels, d'assurer l'application de l'article L. 411-2 tel

que modifié par la loi Grenelle II. Par conséquent, de telles dispositions ne laissaient pas à la libre appréciation du Premier ministre l'édiction d'un nouveau décret.

Afin de répondre à cette décision, le Gouvernement a pris le **décret n° 2018-1180 du 19 décembre 2018 relatif à la protection des biotopes et des habitats naturels**, au-delà du délai imparti par l'injonction. Outre une modernisation du régime de protection des biotopes, permettant de l'étendre à des milieux d'origine artificielle (art. R. 411-15 à R. 411-17), ce décret fixe les conditions de protection des habitats naturels, sans qu'il soit nécessaire d'établir qu'ils constituent par ailleurs un habitat d'espèces protégées (R. 411-17-7 et R. 411-17-8).

L'article R. 411-17-7 prévoit que **la liste des habitats naturels intégrés au régime de protection est établie par arrêté** du ministre chargé de la protection de la nature. Le représentant de l'État peut prendre par arrêté toute mesure de nature à empêcher la destruction, l'altération ou la dégradation des habitats concernés, en précisant le caractère temporaire ou permanent des mesures ainsi que, le cas échéant, les périodes de l'année où elles sont applicables.

L'article R. 411-17-8 définit les conditions dans lesquelles des dérogations à l'interdiction de destruction, d'altération et de dégradation peuvent être accordées. Celles-ci sont instruites après avis du conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) et délivrées, le cas échéant, par le représentant de l'État ayant pris l'arrêté mentionné à l'article R. 411-17-7. L'arrêté préfectoral peut soumettre le bénéficiaire d'une dérogation à la tenue d'un registre dans lequel il indique les actions concrètes mises en œuvre en application de cette dérogation. L'article R. 411-17-8 prévoit que **les modalités de présentation et la procédure d'instruction des demandes de dérogations sont fixées par arrêté** du ministre chargé de l'environnement.

L'**arrêté du 19 décembre 2018 fixant la liste des habitats naturels pouvant faire l'objet d'un arrêté préfectoral de protection des habitats naturels en France métropolitaine** a été pris en application de l'article R. 411-17-7. Sont intégrés au dispositif : d'une part, les 130 habitats identifiés par l'arrêté du 16 novembre 2001 modifié relatif à la liste des types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la désignation de zones spéciales de conservation au titre du réseau écologique européen Natura 2000, et, d'autre part, 26 habitats terrestres ou marins complémentaires.

L'**arrêté du 19 décembre 2018 fixant les modalités de présentation et la procédure d'instruction des demandes de dérogations aux interdictions fixées par arrêté préfectoral de protection des habitats naturels** a été pris pour permettre l'application de l'article R. 411-17-8.

## 2. Les dispositions visant à prévenir les nuisances lumineuses sont enfin pleinement applicables

Deux arrêtés ont été pris en vue d'assurer l'application de l'**article 173** de la loi Grenelle II ayant créé un dispositif de **prévention des nuisances lumineuses**, défini aux articles L. 583-1 à L. 583-5 du code de l'environnement.

L'article L. 583-1 prévoit qu'en vue de prévenir ou de limiter les dangers ou troubles excessif aux personnes et à l'environnement causés par les émissions de lumière artificielle, ainsi que de limiter les consommations d'énergie, **des prescriptions peuvent être imposées aux exploitants ou utilisateurs de certaines installations lumineuses**, définies par décret en Conseil d'État<sup>1</sup>.

Pour satisfaire à ces objectifs, l'article L. 583-2 prévoit que le ministre chargé de l'environnement fixe **par arrêté**, pris après consultation des parties prenantes<sup>2</sup> :

1° **les prescriptions techniques** relatives à chacune des catégories d'installations lumineuses définies par le décret mentionné à l'article L. 583-1, selon leur puissance, leur type d'application de l'éclairage, la zone d'implantation et les équipements mis en place ;

2° les conditions dans lesquelles l'autorité administrative chargée du contrôle peut vérifier ou faire vérifier, aux frais de la personne qui exploite ou utilise l'installation lumineuse, sa conformité à ces prescriptions techniques.

Par ailleurs, le ministre chargé de l'environnement peut, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'État, interdire ou limiter par arrêté, à titre temporaire ou permanent, certains types de sources ou d'émissions lumineuses sur tout ou partie du territoire national.

Enfin, ces arrêtés peuvent prévoir les conditions dans lesquelles les dispositions qu'ils comportent peuvent être adaptées par arrêté préfectoral aux circonstances locales après avis de la commission départementale compétente, déterminée par décret.

L'article L. 583-3 précise que le contrôle du respect de ces prescriptions relève de la compétence du maire, sauf pour les installations communales pour lesquelles ce contrôle relève de la compétence de l'État.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2011-831 du 12 juillet 2011 relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lumineuses, ayant créé les articles R. 583-1 à R. 583-7.

<sup>2</sup> L'article L. 583-2 vise les instances professionnelles concernées, les associations de protection de l'environnement agréées, l'association représentative des maires au plan national et l'association représentative des collectivités organisatrices de la distribution publique d'électricité au plan national.

Le décret n° 2011-831 du 12 juillet 2011 relatif à la prévention et à la limitation des nuisances lumineuses a créé les articles R. 583-1 à R. 583-7, définissant les installations lumineuses relevant de ce régime, les critères devant être pris en compte par les arrêtés ministériels les prescriptions techniques imposés à ces installations, ainsi que les modalités d'interdiction ou de limitation par arrêté de certaines installations.

L'article R. 583-4 ainsi créé prévoit que dans certains espaces naturels définis dans un tableau annexé, ainsi que dans **des sites d'observation astronomique** dont la liste et le périmètre sont définis **par arrêté** du ministre chargé de l'environnement, les installations lumineuses font l'objet de mesures plus restrictives que celles appliquées aux dispositifs implantés en agglomération.

Un **arrêté du 25 janvier 2013 relatif à l'éclairage nocturne des bâtiments non résidentiels** afin de limiter les nuisances lumineuses et les consommations d'énergie s'est appuyé sur ce régime de prévention des nuisances lumineuses, sans toutefois définir l'ensemble des mesures d'application prévues par les articles L. 583-2 et R. 583-4.

**Par une décision du 28 mars 2018, le Conseil d'État a enjoint au ministre de la transition écologique et solidaire de prendre ces arrêtés** dans un délai de 9 mois sous peine d'astreinte, constatant que l'absence de mesures d'application, plus de cinq ans après l'intervention de la loi et de son décret, avait manifestement dépassé le délai raisonnable imparti au pouvoir réglementaire pour assurer l'application de la loi.

**En réponse, deux arrêtés du ministre de la transition écologique et solidaire** ont été publiés le 28 décembre 2018 :

- **l'arrêté du 27 décembre 2018 relatif à la prévention, à la réduction et à la limitation des nuisances lumineuses** fixe les prescriptions techniques concernant la conception et le fonctionnement des installations d'éclairage définies à l'article R. 583-2, les règles spécifiques applicables dans les espaces naturels et les sites d'observation astronomique ainsi que les données techniques qui doivent être mises à disposition des agents chargés du contrôle de ces prescriptions<sup>1</sup> ;

- **l'arrêté du 27 décembre 2018 fixant la liste et le périmètre des sites d'observation astronomique exceptionnels en application de l'article R. 583-4 du code de l'environnement** identifie onze observatoires et prévoit que les règles spécifiques en matière d'installations d'éclairage s'appliquent dans le périmètre d'un cercle de 10 kilomètres de rayon centré sur chaque site.

Ces prescriptions techniques entrent en vigueur le **1<sup>er</sup> janvier 2020** pour les installations lumineuses mises en service après cette date, et selon un calendrier progressif pour les installations mises en service avant cette

---

<sup>1</sup> Cet arrêté se substitue à celui susmentionné du 25 janvier 2013, qui est abrogé.

date. La mise en œuvre de ces dispositions aura **des conséquences importantes pour les collectivités territoriales**, le maire étant l'autorité compétente pour contrôler leur respect. En outre, une partie de l'éclairage public relevant des collectivités devra être adaptée ou remplacée pour respecter ces prescriptions<sup>1</sup>.

Tout en se félicitant que ces deux dispositifs importants pour la protection de l'environnement, en particulier pour la biodiversité et les paysages, soient enfin applicables, **votre commission déplore qu'un délai de plus de huit ans se soit écoulé entre la promulgation de la loi et la publication des mesures réglementaires**, et que seule une injonction sous astreinte adressée par le juge administratif ait amené le Gouvernement à remplir ses obligations en matière d'application de la loi, quelles qu'aient pu être les difficultés rencontrées par l'administration pour élaborer ces textes d'application.

#### **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 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, **du titre IV** relatif à l'économie circulaire et **des articles du titre VIII** relatifs à la transition énergétique dans les territoires.

**Au chapitre I<sup>er</sup> du titre VII** relatif à la simplification des procédures, **l'article 141** appelait un **décret en Conseil d'État** pour fixer les règles d'implantation des éoliennes vis-à-vis des installations militaires et des équipements de surveillance météorologique et de navigation aérienne.

**Le décret n° 2018-1054 du 29 novembre 2018 relatif aux éoliennes terrestres, à l'autorisation environnementale et portant diverses dispositions de simplification et de clarification du droit de l'environnement** a modifié l'article R. 181-32 du code de l'environnement, pour prévoir que lors de l'examen d'une demande d'autorisation environnementale portant sur un projet d'éolienne, le préfet saisit pour avis conforme le ministre de la défense, ainsi que Météo-France sur la base de critères de distance aux aérogénérateurs fixés par un arrêté du ministre chargé des installations classées<sup>2</sup>. Le ministre de la défense est

---

<sup>1</sup> Selon un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) rendu public en janvier 2019 et s'appuyant sur des données de l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), le nombre de points lumineux liés à l'éclairage public était de 9,5 millions en 2015.

<sup>2</sup> L'arrêté correspondant est l'arrêté modifié du 26 août 2011 relatif aux installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique du vent au sein d'une installation soumise à autorisation

systématiquement saisi, sans que sa décision ne soit encadrée par des critères analogues, le ministère de la transition écologique et solidaire ayant indiqué que ce point sera réévalué après des travaux complémentaires sur la modélisation de l'influence des éoliennes sur les radars militaires.

Par ailleurs, **trois demandes de rapports** sont encore sans réponse.

À l'article 70, sur les quatre rapports prévus, deux sont encore manquants. Le Gouvernement a indiqué que le rapport sur la possibilité de convertir certaines aides publiques monétaires en valeurs d'usage est en cours de rédaction et devrait être disponible en 2019.

Concernant le rapport sur les expérimentations menées en matière d'affichage de la durée de vie des produits, les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont fait part de difficultés techniques dans la mise en œuvre de ces expérimentations depuis 2016, liées à l'évaluation objective de la durée de vie des produits de consommation et à un manque d'entreprises volontaires. Par conséquent, le Commissariat général au développement durable (CGDD) et l'Ademe travaillent actuellement à l'élaboration d'un indice de réparabilité – sur le modèle de l'étiquette énergie – dont l'affichage serait rendu obligatoire pour certaines catégories de produits électriques et électroniques. Une disposition à ce sujet devrait être intégrée au futur projet de loi sur l'économie circulaire.

Quant au **rapport sur les avantages et inconvénients des broyeurs d'évier** de déchets ménagers organiques, il a été remis au Parlement en novembre 2018.

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, n'a toujours pas été remis. L'an passé, il avait été indiqué que ce rapport devait 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. Le ministère a annoncé la transmission de ce rapport avant l'été.

L'article 100 prévoit un **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**, qui a été remis par le Gouvernement en décembre 2018. À l'exception de son préambule, ce rapport reprend les éléments d'une étude produite par

l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris) en juillet 2016.

**RAPPORT SUR L'OPPORTUNITÉ DU RECYCLAGE DES DÉCHETS DES INSTALLATIONS DE STOCKAGE DE DÉCHETS NON DANGEREUX**

**Résumé**

« Dans le cadre de ses missions d'appui au Ministère en charge de l'Environnement, l'Ineris a évalué l'opportunité de la mise en œuvre de la réversibilité du stockage de déchets, qui correspond au concept d'extraction et de criblage des déchets précédemment stockés, soit le « landfill mining » simple. Le landfill mining and reclamation (LFMR) se définit comme une combinaison du landfill mining simple avec une action de décontamination des sols.

La démarche adoptée a consisté dans un premier temps à rechercher des exemples publiés. Cette recherche a mis en évidence la forte implication belge, et surtout flamande pour la valorisation des déchets, de par le nombre de publications concernant un projet flamand de valorisation des déchets. De nombreuses autres expériences, plus ou moins abouties, existent également dans la littérature européenne.

Les principaux projets menés en France et en Belgique concernent la méthanisation en cellule mise en œuvre en France par la société IKOS, et la réalisation de deux importants projets de recherche à visée industrielle (wallon et flamand) traitant directement de l'application du landfill mining, dans un but de récupération des matériaux, et de l'énergie par extraction in situ/ex situ. La recherche de la valorisation in situ de l'énergie par optimisation de la dégradation et extraction du méthane (proche du concept de bioréacteur), mise en œuvre dans le projet wallon, peut également constituer une phase nécessaire de maturation des déchets, préalable à l'extraction de ceux-ci. Les références européennes publiées concernent essentiellement des travaux de réhabilitation ou à visée de création de vide de fouille. Il n'a pas été identifié de politique nationale organisée de promotion du landfill mining.

On ne dispose que de peu d'éléments d'essais menés en France et publiés. Les travaux les plus synthétiques et orientés sur la valorisation matière et énergétique ont été publiés principalement autour du projet « Closing the Circle » mené par le consortium « Enhanced Landfill Mining »<sup>1</sup>. Les éléments publiés montrent, en utilisant des paramètres optimistes dans la simulation financière, que le landfill mining à visée de recyclage serait viable si la valorisation financière de l'énergie et des matériaux correspondait au double de la valorisation actuelle sur les marchés. Le choix de sites favorables (teneur double en métaux par rapport à la moyenne) et d'un contexte favorable aux énergies nouvelles (système éventuellement subventionné) amènent les auteurs flamands à conclure que le landfill mining pourrait constituer une source de revenus en considérant un taux significatif de « certificats verts » (aide publique au MWh produit). Un taux de carbone biogénique d'environ 50 % est en effet utilisé lors de la comptabilisation de la valorisation énergétique de combustibles solides de récupération (CSR) issus des déchets. Dans un contexte moins favorable, tel que présenté dans le rapport pour la situation française actuelle, la valorisation possible des fractions récupérées est limitée, tant dans la filière combustion/incinération que pour les matériaux issus du recyclage. La récupération ne concerne ainsi le plus souvent que la fraction fine et moyenne excavée, dans une optique de réutilisation en remblais si les matériaux ne dépassent pas les critères correspondants. Or, ce n'est pas souvent le cas pour les stockages anciens, compte tenu de la présence de métaux lourds et possiblement d'hydrocarbures.

Dans l'optique d'une comparaison théorique des éventuels gisements que constituent les stockages de déchets non dangereux, une évaluation du potentiel énergétique et des tonnages de ferrailles a été réalisée à partir de l'estimation des tonnages enfouis et des caractéristiques des déchets. Ces premières estimations montrent que ces ressources potentielles sont relativement faibles comparés globalement aux besoins nationaux, et ce avant prise en compte des rendements de récupération.

Dans le cas d'un marché de l'énergie et des matériaux plus favorable qu'actuellement à la valorisation, un recensement des sites candidats au landfill mining serait à réaliser à partir d'une sélection des critères proposés dans le rapport (critères de tonnage, de localisation, de risques sanitaires...).

Le « landfill mining and reclamation » combinant la réhabilitation de la décharge dans un projet de valorisation du foncier à un tri des déchets constitue une solution possible de mise en œuvre limitée du landfill mining mais celle-ci est potentiellement mise en balance économique avec la simple mise en décharge des matériaux extraits. Les coûts de transport des déchets excavés (éloignement du chantier des autres sites de stockage) peuvent en particulier s'avérer déterminants.

L'adaptation des procédés de prétraitement et la spécialisation des alvéoles en vue de stockage temporaire pourraient constituer des pistes de développement du concept de réversibilité pour les déchets récents. »

### ***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.

Comme indiqué l'an passé, 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). Selon le calendrier prévisionnel communiqué par l'agence, le dépôt de la demande d'autorisation de création de Cigéo est désormais prévu pour 2020, après le dépôt d'une demande de déclaration d'utilité publique (DUP) prévu fin 2019, à l'issue du débat public sur le plan national de gestion des matières et déchets radioactifs (PNGMDR), ouvert du 17 avril au 25 septembre.

#### **D. LOI N° 2016-1087 DU 8 AOÛT 2016 POUR LA RECONQUÊTE DE LA BIODIVERSITÉ, DE LA NATURE ET DES PAYSAGES**

Au 31 mars 2019, sur 45 mesures d'application prévues pour cette loi, 37 ont été prises, soit **un taux global d'application de 82 %**. Doivent encore être pris deux décrets, dont un en Conseil d'État, et six arrêtés.

**La mise en œuvre de la loi n'a pas connu d'évolution majeure** par rapport au bilan effectué l'an passé. Votre commission regrette à ce titre que plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi, certaines mesures d'application restent à prendre. En outre, **certaines rapports dont la publication était annoncée l'an passé**, tel celui sur les obligations réelles environnementales ou celui sur la taxe d'aménagement destinée à financer les espaces naturels sensibles, **restent toujours en attente de transmission, un an plus tard**.

#### **1. Quelques mesures complémentaires ont été prises au cours de la période considérée**

*a) Les conditions de désignation des membres des conseils scientifiques régionaux du patrimoine naturel ont été actualisées*

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-elle 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 la consultation 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 de l'article R. 411-22 faisait encore référence à l'avis du président du conseil régional.

Cette contradiction entre l'article R. 411-22 et le nouvel article L. 411-1-A a été levée par le décret n° 2018-686 du 1<sup>er</sup> août 2018 modifiant diverses dispositions de la partie réglementaire du code de l'environnement relatives à la protection de la nature. Le premier alinéa de l'article R. 411-22 prévoit désormais que « *le nombre de membres du conseil scientifique régional du patrimoine naturel prévu à l'article L. 411-1-A est fixé par le préfet de région, après avis de l'assemblée délibérante de la collectivité régionale* ».

*b) Un cadrage méthodologique a été publié pour faciliter la création d'obligations réelles environnementales*

L'article 73 de la loi a créé le mécanisme des obligations réelles environnementales (ORE), prévu à l'article L. 132-3 du code de l'environnement. Il permet au **propriétaire d'un bien immobilier** de faire naître à sa charge des obligations réelles à finalité environnementale, transmises aux propriétaires successifs. De telles obligations **naissent d'un contrat** conclu avec une collectivité publique, un établissement public, ou une personne morale de droit privé agissant pour la protection de l'environnement.

Ce dispositif donne ainsi aux propriétaires de terrains la possibilité d'y **mettre en place des actions pérennes en faveur de la biodiversité**, préservées des contingences résultant de changements de propriété. En outre, les ORE peuvent être utilisées à des fins de compensation écologique.

**Le périmètre des obligations est vaste**, car le dispositif prévu à l'article L. 132-3 permet aux propriétaires de créer « *les obligations que bon leur semble* », dès lors qu'elles ont pour finalité « *le maintien, la conservation, la gestion ou la restauration d'éléments de la biodiversité ou de fonctions écologiques* ».

En vue de permettre un exercice plein et entier de la liberté contractuelle, le législateur a privilégié **un dispositif concis et d'application directe**, aucun renvoi exprès au pouvoir réglementaire n'étant prévu pour définir des modalités d'application.

Lors de l'examen du projet de loi, le Gouvernement s'était toutefois engagé à mettre à disposition **un guide pratique** afin d'éclairer les utilisateurs potentiels de ce nouvel outil. Notre collègue Jérôme Bignon, rapporteur du projet de loi, avait souligné qu'il s'agissait d'**un complément indispensable** à un dispositif législatif concis.

Ce **cadrage méthodologique** a été publié le 19 juin 2018 et prend la forme de huit fiches de synthèse couvrant plusieurs sujets : définition et finalités des ORE ; contenu, forme et parties au contrat créant les ORE ; effets de ce contrat ; lien entre les ORE et la compensation des atteintes à la biodiversité ; articulation des ORE avec un bail rural.

*c) L'utilisation de produits phytopharmaceutiques contenant des néonicotinoïdes est interdite depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018*

Modifié par l'**article 125** de la loi biodiversité, l'article L. 253-8 du code de l'environnement **interdit 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 peuvent 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'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (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.

Le 8 mars 2017, l'Anses a publié un premier rapport 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'agence 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.

Enfin, **le 30 mai 2018, l'Anses a publié son avis final**. L'agence indique que, pour la majorité des 130 usages étudiés, des alternatives (chimiques et non chimiques) suffisamment efficaces, et opérationnelles ont pu être identifiées. En revanche, elle souligne qu'il n'a pas été possible d'identifier des substances ou familles de substances chimiques qui présenteraient de façon globale un profil de risque moins défavorable que les néonicotinoïdes. Enfin, l'Agence souligne que l'impact sur l'activité agricole de l'interdiction des néonicotinoïdes reste difficile à anticiper et recommande d'accélérer la mise à disposition de méthodes alternatives, efficaces et respectueuses de la santé humaine et de l'environnement.

Non prévu par l'article L. 253-8, le **décret n° 2018-675 du 30 juillet 2018 relatif à la définition des substances actives de la famille des néonicotinoïdes présentes dans les produits phytopharmaceutiques** a identifié les cinq substances suivantes : acétamipride ; clothianidine ; imidaclopride ; thiaclopride ; thiamétoxame.

**Un arrêté permettant trois dérogations est en voie de finalisation**, concernant la lutte contre le balanin de la noisette, les mouches du figuier et les pucerons du navet. Les services du ministère de l'agriculture et de l'alimentation ont indiqué que ce texte devrait être publié dans les prochains jours et que les dérogations concernées représentent moins de 0,4 % des quantités de néonicotinoïdes utilisées en France.

L'article 83 de la loi n° 2018-938 du 30 octobre 2018 pour l'équilibre des relations commerciales dans le secteur agricole et alimentaire et une alimentation saine, durable et accessible à tous a complété l'article L. 253-8 en étendant cette interdiction aux produits contenant une ou des substances actives présentant des modes d'action identiques à ceux de la famille des néonicotinoïdes et des semences traitées avec ces produits. Les modalités de cette extension doivent être précisées par décret.

Saisie pour avis lors de l'examen de ce projet de loi, votre commission avait soutenu cet ajout, considérant qu'il était nécessaire de consolider l'interdiction des néonicotinoïdes en vue d'éviter un contournement de cette décision prise par le législateur en 2016 par des produits présentant des caractéristiques proches, tout en s'appuyant sur une expertise rigoureuse en vue d'objectiver les modalités de cette extension<sup>1</sup>.

Le décret fixant les modalités de cette extension a été notifié à la Commission européenne et devrait être prochainement publié. Selon les éléments transmis à votre commission, cette extension concerne des substances pour lesquelles aucun produit phytopharmaceutique n'est autorisé sur le marché français à ce jour, la seule autorisation qui avait été délivrée ayant été suspendue par le tribunal administratif de Nice en raison de l'impact potentiel sur les abeilles et autres insectes pollinisateurs.

*d) Le rapport sur l'impact sur le littoral et l'écosystème marin des activités d'exploration et d'exploitation minières a été remis*

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**. Prévu dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi, ce rapport a été transmis au Parlement en avril 2019<sup>2</sup>. Votre commission relève toutefois que ce rapport a été produit en décembre 2017, et que sa transmission aura nécessité près d'un an et demi.

---

<sup>1</sup> À l'initiative de votre commission, le Sénat avait souhaité que le décret nécessaire à cette extension soit précédé d'une consultation formelle de l'Anses, cette disposition ayant toutefois été supprimée dans le texte adopté par l'Assemblée nationale en lecture définitive.

<sup>2</sup> Compte tenu de sa date de transmission, postérieure au 31 mars 2019, la remise de ce rapport n'est pas comptabilisée dans la partie quantitative du présent rapport.

**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**

**Résumé**

« Selon les termes de la loi pour la reconquête de la biodiversité du 8 août 2016, qui, dans son article 99, demande au gouvernement « la production d'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 marines », le rapport présente un état des lieux de la production de granulats en France, de ses marchés de destination et des enjeux économiques de cette filière, ainsi que l'état des connaissances sur les impacts et incidences environnementales de cette activité.

Les granulats marins sont principalement utilisés pour la réalisation d'ouvrages en béton. Ils sont également utilisés de façon plus marginale comme matériau épandu ou mélangé au sol, soit pour l'amendement des sols acides (sables calcaires ou coquilliers), soit pour alléger les terres argileuses (sables siliceux). Avec 6,5 millions de tonnes de production en 2015, dont plus de 90 % sont utilisés pour la construction, les granulats marins représentent à peine plus de 2 % de la production totale de granulats en France. Par ailleurs, la filière représente aujourd'hui 655 emplois directs, et l'on estime le total des emplois directs et indirects à environ 6 500.

Les ressources sur les façades françaises de la Manche et de l'Atlantique sont estimées à environ 540 000 millions de m<sup>3</sup>, ce qui est considérable au regard du volume annuel effectivement prélevé, de 3 à 4 millions de m<sup>3</sup>. Ce gisement est cependant mal connu et il serait utile de préciser l'épaisseur et la granulométrie des zones d'extraction potentielles sur chaque façade maritime. On dénombre 23 exploitations de granulats marins en France, dont 22 en métropole, sur les seules façades de la Manche et de l'Atlantique, et une en Outre-mer, en Guadeloupe. Alors que le volume annuel d'extraction autorisé est de 13,34 millions de m<sup>3</sup>, le volume effectivement prélevé annuellement est de l'ordre de 3 à 4 fois inférieur. En 2015, la France a importé environ 10 % de ses besoins en granulats marins, en provenance de la Grande-Bretagne, de la Belgique ou des Pays-Bas.

À ce jour, trois futurs sites potentiels sont identifiés, faisant l'objet de permis exclusifs de recherches ou de demande de concession. Il est proposé de mettre à l'étude la révision des procédures d'instruction, aujourd'hui très complexes, pour réduire fortement les délais actuellement observés (10 ans) qui ne sont pas acceptables et très supérieurs à ce qui est observé dans les pays voisins, mais pour une durée d'exploitation beaucoup plus longue.

Concernant les besoins futurs, ils doivent être estimés à l'échelle de chaque façade maritime, au moyen notamment des schémas régionaux des carrières en cours de réalisation, qui évaluent les besoins globaux à moyen terme et mettent en regard les différentes ressources possibles : gisements terrestres et marins mais aussi recyclage et réemploi. Il est probable qu'il faille, dans les années à venir, avoir davantage recours à l'exploitation des gisements marins de granulats pour satisfaire la demande en matériaux de construction pour des besoins du développement du littoral ou de territoires situés le long des axes fluviaux, en connexion directe avec les ports maritimes, et pour ré-ensabler les plages. La planification de cette activité doit s'inscrire au croisement de la définition puis de la mise en place des schémas régionaux des carrières et des documents stratégiques de façade. Les documents d'orientation pour une gestion durable des granulats marins (DOGGM), dont la méthodologie de mise en œuvre a été récemment définie collectivement, peuvent être la clé de voûte de cette planification.

Les pressions et les impacts de l'activité d'extraction sur le milieu sont multiples et dépendants des conditions locales. Elles concernent la modification de l'état physique et chimique de l'eau par mise en suspension de sédiments, de nutriments, de micropolluants ou de micro algues toxiques ; la modification du fond marin (nature sédimentaire et relief) ; la modification de l'hydrodynamisme et de la dynamique sédimentaire ainsi que de la dynamique hydro-sédimentaire du trait de côte ; les impacts sur les espèces marines du fait de la modification de leur milieu et de leur habitat, mais aussi notamment des prélèvements directs d'individus au cours de l'extraction, du dérangement induit par l'augmentation de la turbidité (diminution de la luminosité, étouffement du fait du dépôt des particules ...) et du niveau sonore. L'ensemble de la chaîne trophique peut être impacté. Des exemples sont présentés dans le rapport.

L'activité d'extraction interagit également avec les autres activités en mer, et en particulier avec la pêche. Les deux activités ne sont toutefois pas incompatibles, et il convient autant que possible de permettre leur coexistence.

Pour limiter les impacts sur l'environnement, des mesures d'évitement et de réduction peuvent être prises : choix du site d'extraction, maintien d'une couverture sédimentaire pour éviter la mise à nu de la roche et favoriser le repeuplement, exploitation par bandes alternées, choix des périodes d'extraction pour éviter les périodes de reproduction... Ces dernières années, des expériences exemplaires montrent qu'une bonne appréhension scientifique (études préalables, constitution d'un Groupement d'intérêt scientifique) et technique (expérimentations) de l'activité d'extraction est de nature à améliorer considérablement les connaissances permettant ainsi de limiter les impacts de l'extraction de granulats sur l'environnement et de mieux concilier les usages. On ne peut que recommander de généraliser les bonnes pratiques observées par exemple sur les sites de Dieppe et de la baie de Seine, en suscitant la création d'un groupement d'intérêt scientifique par façade maritime, afin de coordonner des études préalables, des expérimentations et le suivi des opérations d'extraction de granulats. Le développement de ce type de groupements serait de nature non seulement à développer les connaissances sur le milieu naturel nécessaires à l'ensemble des activités anthropiques s'exerçant en mer, mais aussi à constituer un socle de référence commun et partagé entre tous les acteurs intervenant sur l'espace maritime et donc à faciliter la concertation et la conciliation des usages. »

### **Recommandations**

« 1. Actualiser la cartographie des ressources en granulats marins en détaillant l'épaisseur et la granulométrie des zones d'extraction potentielles sur chacune des façades maritimes (IFREMER) ;

2. Définir, dans les documents stratégiques de façade, les zones a priori favorables à l'extraction de granulats marins afin d'anticiper le renouvellement des capacités d'extraction en mer (Préfets coordonnateurs) ;

3. Revoir les procédures visant à autoriser l'exploitation des granulats marins en vue de leur simplification, pour réduire fortement les délais actuellement observés ; les membres du CGE recommandent un délai maximal de deux ans. (Direction de l'eau et de la biodiversité) ;

4. Mettre en œuvre, à l'échelle de chaque façade, la démarche de réalisation des documents d'orientation pour une gestion durable des granulats marins (DOGGM) et leur intégration dans les documents stratégiques de façade (Préfet coordonnateurs, DREAL) ;

5. Susciter la création d'un groupement d'intérêt scientifique par façade maritime afin de coordonner des études préalables, des expérimentations et le suivi des opérations d'extraction de granulats (Préfets coordonnateurs). »

## 2. Plusieurs mesures importantes restent à prendre, plus de deux ans et demi après la promulgation de la loi

*a) Les modalités de coopération entre l'Agence française pour la biodiversité et les agences de l'eau devraient être prochainement fixées par convention*

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.

Les services du ministère ont indiqué à votre commission qu'une convention entre les six agences de l'eau et l'AFB a été rédigée à l'issue d'un travail commun mené entre les services du ministère, l'AFB et les agences. L'ensemble des agences de l'eau ont délibéré favorablement sur le projet de convention lors des conseils d'administration organisés en mars 2019 et la convention est en cours de signature. Dans cette réponse, il n'a pas été fait mention d'un arrêté, dont la publication semble donc peu probable.

*b) Applicable depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2017, le protocole de Nagoya nécessite toujours certaines mesures complémentaires*

L'**article 37**, relatif à l'accès aux ressources génétiques et au partage juste et équitable des ressources a créé l'article L. 412-5 du code de l'environnement qui 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 des années précédentes faisait état d'un travail entre experts pour identifier les différents taxons pertinents et procéder à des vérifications taxonomiques et bibliographiques, préalable à la rédaction de l'arrêté, pour lequel le ministère de la recherche et de l'enseignement supérieur est chef de file. Votre commission n'a pas obtenu d'information complémentaire sur sa date de publication.

L'**article 42** a modifié l'article L. 1413-8 du code de la santé publique en prévoyant que les **ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance microbiologique sont conservées dans une collection nationale** de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique. Un **décret en Conseil d'État** doit déterminer les conditions de leur conservation, de leur mise à disposition et de partage des avantages liés à l'utilisation des ressources génétiques qui en sont issues. Un **arrêté** du ministre chargé de la santé doit par ailleurs définir la liste des établissements chargés de la conservation de ces ressources.

Également créé par l'article 42, l'article L. 3115-6 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).

Les services du ministère des solidarités et de la santé ont indiqué à votre commission que des projets de décret et d'arrêtés avaient été élaborés en avril 2017 et présentés au Conseil d'État. Néanmoins, la procédure a été interrompue par le changement de Gouvernement et les textes n'ont pas été publiés. Ces travaux ont été relancés fin 2018. Le ministère indique que des questions restent à trancher quant à la structure en charge du pilotage de la collection nationale de ressources biologiques d'intérêt pour la santé publique et aux ressources dédiées. L'échéance pour la publication des trois textes est désormais fixée à la fin de l'année 2019.

Par ailleurs, **l'article 45 habilitait 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<sup>o</sup>, 2<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup> 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.

**Le Gouvernement n'a pas eu recours à cette habilitation dans le délai imparti**, considérant que la définition d'un régime spécifique d'accès à certaines ressources génétiques pouvait représenter un frein à l'innovation, une perte de compétitivité et un risque de délocalisation de l'activité de recherche et développement des entreprises concernées.

*c) 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.

L'an passé, le ministère de la transition écologique et solidaire avait fait état d'échanges complémentaires avec le ministère de l'Intérieur à ce sujet, au regard de son expérience en matière d'enquête sous anonymat. Il a été indiqué à votre commission que ces questions techniques avaient été résolues et que l'arrêté était en cours de signature par les ministres compétents.

*d) 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. Le ministère de l'agriculture et de l'alimentation a indiqué à votre commission qu'un projet de texte a fait l'objet d'une concertation avec les différentes parties prenantes, notamment les représentants des espaces protégés et les organisations socioprofessionnelles, mais que la complexité du sujet et l'absence de consensus sur les dispositions à mettre en œuvre n'ont pas encore permis la publication du texte.

Votre commission rappelle, comme l'an passé, 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. Certains rapports n'ont toujours pas 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.

Les services du ministère ont indiqué qu'à l'issue de travaux préparatoires menés en étroite collaboration avec l'Assemblée des départements de France, dans le cadre d'une enquête quantitative et qualitative menée auprès des départements, le projet de rapport était en cours de relecture et devrait être transmis au Parlement d'ici la fin de l'été.

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, et sur les moyens de renforcer son attractivité, notamment par des dispositifs fiscaux incitatifs.

L'an passé, les services du ministère avaient indiqué qu'un projet de rapport était en cours d'élaboration pour une publication visée en août 2018. Interrogé par votre commission sur le retard pris par rapport à cette échéance, le ministère a justifié ce décalage par le faible nombre d'obligations réelles contractées, et, par conséquent, par un manque de recul à ce sujet. La finalisation du rapport est désormais prévue dans les deux prochains mois.

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.

Les services du ministère de la transition écologique et solidaire ont souligné que ce rapport porte sur l'inscription du frelon asiatique comme espèce nuisible au titre du code rural et de la pêche maritime, alors que l'article L. 251-3 dudit code n'évoque que les organismes nuisibles vis-à-vis des végétaux. Par conséquent, une action à ce sujet demanderait de revoir le dispositif des espèces nuisibles, dès lors que le problème porte sur les populations d'abeilles. Il a été décidé de privilégier l'intégration du frelon asiatique au dispositif des espèces exotiques envahissantes<sup>1</sup>. Par conséquent, le ministère de l'agriculture et de l'alimentation, chargé de piloter ce dossier, a indiqué que la remise de ce rapport n'est pas envisagée.

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 ministère a indiqué que l'opportunité de ce rapport pouvait être discutée au regard de l'existence du centre de ressources national sur les espèces exotiques envahissantes mises en place par l'Agence française pour la biodiversité en décembre 2018<sup>2</sup> et du système d'information sur la nature et les paysages (SINP), qui fournissent de nombreuses informations sur les espèces exotiques envahissantes présentes en France ainsi que leur localisation, leurs impacts, les techniques de lutte et la réglementation associée. Parallèlement, l'AFB mène des travaux sur l'établissement de listes de nouvelles espèces exotiques envahissantes qui seront intégrées dans la réglementation nationale, et seront donc potentiellement interdites de commercialisation.

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 flore concernées, ainsi que sur les conditions de remplacement des animaux saisis. Le ministère de l'action et des comptes publics a indiqué à votre commission que le rapport a été élaboré début 2017, mais que le changement de gouvernement a interrompu sa finalisation et sa transmission au Parlement. Il devrait être remis dans les prochaines semaines.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 14 février 2018 relatif à la prévention de l'introduction et de la propagation des espèces animales exotiques envahissantes sur le territoire métropolitain.

<sup>2</sup> En partenariat avec le comité français de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN France).

## II. TRANSPORTS ET ÉCONOMIE MARITIME

### A. 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

Trois textes d'application manquent pour que cette loi soit pleinement applicable.

À l'article 15, un décret en Conseil d'État était prévu pour fixer les conditions dans lesquelles l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, aujourd'hui Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), donne son avis sur les *tarifs des services de transport de voyageurs réalisés à titre exclusif par une entreprise ferroviaire, à la demande de l'autorité administrative compétente*. Le contenu de cet article figure désormais à l'article L. 2133-7 du code des transports. Le ministère indique que « *La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, qui prévoit l'ouverture à la concurrence progressive des services de transport de voyageurs, réduira très significativement le nombre de services concernés par l'article L. 2133-7 du code des transports. Pour les services qui resteront concernés, des mesures seront prévues à cet effet lors de la refonte des textes réglementaires lancée suite à l'adoption de la loi.* »

À l'article 45, deux décrets en Conseil d'État demeurent à prendre pour l'application des dispositions de l'article, codifiées aujourd'hui aux articles L. 6525-3 et L. 6525-5 du code des transports.

Le premier est un décret en Conseil d'État qui doit déterminer la durée d'heures de vol correspondant à la durée légale du travail effectif. D'après le ministère, « *Le décret, appelé par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 et régissant les durées de vol des personnels navigants de l'aéronautique civile est finalisé et a été intégré dans le projet de codification de la partie réglementaire VI « aviation civile » du code des transports. Le délai écoulé a été rendu nécessaire par l'évolution attendue des textes européens dont il était important de s'assurer qu'ils ne seraient pas contraires aux dispositions envisagées en droit interne. Les dispositions européennes en cause sont maintenant intervenues rendant possibles l'édiction du décret. Les dispositions réglementaires du code de l'aviation civile (articles D. 422-4, D. 422-4-1 et D. 422-8 et D. 422-10) ayant le même objet et édictées par un décret simple demeurent applicables, prévenant ainsi tout risque de vide juridique.* »

Le deuxième doit adapter plusieurs dispositions du code du travail aux contraintes propres des personnels navigants. Un projet de décret avait été présenté aux organisations syndicales en ce sens, mais, devant leur rejet, il a été décidé dans un premier temps d'en suspendre la mise en œuvre. D'après le ministère, « *Depuis, dans le cadre des travaux de la codification de la partie réglementaire VI « aviation civile » du code des transports, un projet de*

décret a été rédigé et intégré au projet de codification tenant compte de ces négociations. ».

## **B. LOI N° 2012-77 DU 24 JANVIER 2012 RELATIVE À VOIES NAVIGABLES DE FRANCE**

Deux textes d'application sur vingt-quatre n'ont pas été pris :

- à l'**article 5**, l'arrêté du ministre chargé des voies navigables réglementant la **navigation dans les eaux intérieures des bateaux traditionnels** lorsque ceux-ci sont **possédés par une association dont seuls les membres ont vocation à embarquer à bord**. Le ministère indique que « *Pour les bateaux qui sont possédés par une association dont seuls les membres ont vocation à embarquer à leur bord, les **dispositions applicables** sont celles des **bateaux de plaisance** lorsque l'usage du bateau est conforme aux articles R. 4000-1 et D. 4200-2 du code des transports* ». L'article R. 4000-1 du code des transports précise que pour l'application de la quatrième partie : « Navigation intérieure et transport fluvial » de la partie réglementaire du code des transports, l'expression « *bateau de plaisance* » s'entend d'un « *bateau utilisé par une personne physique ou morale de droit privé soit pour son usage personnel à des fins notamment de loisir ou de sport, soit pour la formation à la navigation de plaisance* ». Par ailleurs, l'article D. 4200-2 du code des transports précise que l'« *usage privé* » correspond à l'« *utilisation par une personne physique ou morale de droit privé, pour son usage personnel, celui de ses employés ou des personnes invitées à titre individuel.* » ; en conséquence, la mesure d'application de l'article 5 n'est plus attendue ;

- le décret d'application de l'**article 10**, qui autorise la **reconnaissance d'une organisation interprofessionnelle de la filière fluviale** par le ministre des transports. Le ministère indique que « *le Préfet François Philizot a été désigné comme **préfigurateur d'une interprofession fluviale** par une lettre de mission du **30 avril 2018** signée par la ministre chargée des transports. Cette mission de préfiguration a permis d'associer l'ensemble des acteurs du transport fluvial en France afin de déterminer les enjeux propres à la création d'une telle interprofession. **L'objectif** poursuivi est de **disposer d'un projet d'accord interprofessionnel d'ici la fin du printemps 2019**. Sous son égide, un **comité de rédaction**, composé de représentants de chaque famille ayant vocation à devenir membre de l'interprofession, est chargé de rédiger un projet d'accord interprofessionnel ainsi que des programmes d'actions déclinant les grandes missions de l'interprofession. Par la suite, cet accord fera l'objet d'une reconnaissance par les pouvoirs publics si les conditions de représentativité des signataires de l'accord, qui devront entre temps être définies par décret en Conseil d'État, sont respectées.* »

**C. LOI N° 2015-1592 DU 8 DÉCEMBRE 2015 TENDANT À CONSOLIDER ET CLARIFIER L'ORGANISATION DE LA MANUTENTION DANS LES PORTS MARITIMES**

La situation n'a pas évolué depuis le dernier bilan d'application des lois : votre commission constate que cette loi est aujourd'hui **totale**ment applicable mais que 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 toujours pas été remis. **Le délai de deux ans prévu pour la remise du rapport à compter de la promulgation de la loi est donc largement dépassé**<sup>1</sup>.

L'an dernier, la sous-direction des ports et du transport fluvial indiquait ne **pas être en mesure de produire le rapport**. Interrogé par votre commission dans des délais contraints, **le bureau du droit social des ports et de la batellerie** de la sous-direction du travail et des affaires sociales n'a pas signalé d'éléments nouveaux à ce sujet. La question de l'utilité de ce rapport se pose.

Au-delà de ces éléments, **votre commission a eu à connaître de plusieurs sujets intéressant les ouvriers dockers au cours de la présente session 2018-2019** : la situation sociale dans les ports et la stratégie portuaire français ont été évoquées par nos collègues **Hervé Maurey** et **Michel Vaspert**, président du groupe d'études Mer et Littoral, dans leur rapport d'information *La compétitivité des ports français à l'horizon 2020 : l'urgence d'une stratégie*<sup>2</sup> et le **projet de loi d'orientation des mobilités** comportait deux mesures touchant à cette matière<sup>3</sup>, en particulier la dissolution de la Caisse nationale de garantie des ouvriers dockers (CAINAGOD) et des bureaux centraux de la main-d'œuvre (BCMO) dans les grands ports maritimes, en lien avec l'extinction progressive du régime de l'intermittence.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, 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.

<sup>2</sup> Rapport n° 312 (2018-2019) de MM. Hervé Maurey et Michel Vaspert, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>3</sup> Voir en particulier les articles 35 et 41 du projet de loi d'orientation des mobilités et le rapport n° 368 (2018-2019) de M. Didier Mandelli, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

#### D. LOI N° 2016-816 DU 20 JUIN 2016 POUR L'ÉCONOMIE BLEUE

Sur les 25 mesures réglementaires d'application prévues par cette loi<sup>1</sup>, **22 mesures ont été prises depuis son adoption** (soit 88 % des mesures prévues).

Au 31 mars 2018, il manquait encore **quatre mesures d'application** (soit 16 % des mesures prévues), dont un rapport du Gouvernement au Parlement, pour que cette loi importante pour notre secteur maritime soit totalement applicable.

Depuis cette date, aucune mesure n'a été prise à l'exception du rapport prévu par l'**article 97**, concernant la création d'un **code de la mer** rassemblant l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires en vigueur relatives aux questions maritimes. Ce rapport devait être remis **avant la fin de l'année 2017** pour respecter le délai de dix-huit mois prévu à compter de la promulgation de la loi sur l'économie bleue : **il a été transmis à votre commission par la direction des affaires maritimes (DAM) le 3 mai 2019**. Les travaux de rédaction ont été menés sous la coordination du Secrétariat général de la Mer (SG Mer) et un rapport préliminaire a été transmis au Secrétariat général du Gouvernement le 31 octobre 2017.

Les deux rapporteurs sont MM. **Bernard Drobenko**, professeur émérite des Universités ULCO - Dunkerque et **Didier Le Morvan**, professeur émérite des Universités UBO - Brest. Ils ont été assistés par MM. Georges Tourret, administrateur général des affaires maritimes et Thomas Pailloux, commissaire principal de la marine, chargé de mission au SG Mer.

Dans sa lettre au SGG, accompagnant l'envoi du rapport, le Secrétaire général de la Mer d'alors, Vincent Bouvier<sup>2</sup>, indiquait que ce rapport « *met en lumière l'extrême dispersion des normes applicables aux espaces et aux activités maritimes* » et souligne que « *le besoin de coordination interministérielle est plus que jamais nécessaire* » sur ce sujet.

**Votre commission s'étonne que ce rapport n'ait pas été transmis au Parlement alors même qu'il est prêt depuis plus de dix-huit mois.**

Si l'on considère que le rapport prévu par l'article 97 avait été produit, au 31 mars 2019, il manquait **trois mesures d'application** (soit 12 % des mesures prévues) pour la loi sur l'économie bleue :

- à l'**article 8**, un arrêté du ministre chargé des douanes est nécessaire pour fixer la liste des conservations des hypothèques maritimes (art. 252 du code des douanes). Cette liste est fixée par un **arrêté du 14 mars**

---

<sup>1</sup> Comme le rappelait votre commission lors du précédent bilan d'application des lois, la rédaction de l'article 90 de la loi susmentionnée sur l'économie bleue étant suffisamment claire, aucune mesure d'application n'est prévue et cet article a été exclu des statistiques.

<sup>2</sup> Le nouveau SG Mer, M. Denis Robin, a été nommé à cette fonction le 17 janvier 2019.

1969, modifié en dernier lieu par un **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, qui est toujours applicable dans l'attente du nouvel arrêté. Le bureau transports et fiscalité européenne du ministère de l'action et des comptes publics indique que la refonte de l'arrêté de 1969 modifié est en cours ;

- 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** indiquait l'an dernier qu'une importante phase de concertation devait se poursuivre 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<sup>1</sup>. Aucun élément nouveau n'a été signalé pour le présent bilan d'application des lois ;

- 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 « *au plus tôt* » en 2021 selon le bureau de l'organisation et de la réglementation portuaires de la DGITM. Il sera pris en fonction des résultats d'une étude qui devrait être lancée dans les prochains mois ;

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<sup>2</sup>, dont le pilotage transversal est assuré par le SG Mer. La DAM a indiqué à votre commission que certains décrets mentionnés dans l'ordonnance précitée étaient en réalité déjà pris<sup>3</sup>, puisque l'ordonnance procédait avant tout à des mesures de codification.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, 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.

<sup>2</sup> Texte n° 423 (2016-2017), février 2017. 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>3</sup> En particulier s'agissant des articles 16 (alinéa 2), 28, 34 et 48.

**Deux décrets ont été pris pour l'application de l'ordonnance** : il s'agit d'une part, du **décret 2017-821 du 5 mai 2017** relatif au portail national des limites maritimes, pris pour l'application de l'**article 16 alinéa 1** et, d'autre part, du **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 dernier décret peut être considéré comme une mesure d'application de l'**article 56** de l'ordonnance précitée.

S'agissant du décret prévu à l'**article 13**, concernant la définition des zones de protection écologique (ZPE), la DAM indique qu'il n'a pas nécessairement vocation à être pris puisque cet article ménage une possibilité dont le Gouvernement n'entend pas faire usage à l'heure actuelle.

**RAPPORTS DU GOUVERNEMENT AU PARLEMENT  
PRÉVUS PAR LA LOI « ÉCONOMIE BLEUE »**

L'ensemble des rapports du Gouvernement au Parlement prévus par la loi sur l'économie bleue ont été produits au 31 mars 2019.

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 a été transmis à votre commission le 3 mai 2019 par les services concernés.

**E. LOI N° 2016-1428 DU 24 OCTOBRE 2016 RELATIVE AU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ DE L'USAGE DES DRONES CIVILS**

**1. Plusieurs textes réglementaires ont été pris au cours de l'année écoulée**

Parmi les mesures d'application encore attendues, **trois décrets et quatre arrêtés** ont été adoptés. Le premier décret a par ailleurs permis la publication de **trois mesures d'application qui devaient être fixées par voie réglementaire**.

Le **décret n° 2018-882 du 11 octobre 2018**<sup>1</sup> assure l'application du II de l'article L. 6111-1 du code des transports introduit par **l'article 1<sup>er</sup>** de la loi.

Le II de l'article L. 6111-1 dispose que les aéronefs civils circulant sans personne à bord sont soumis à un régime d'enregistrement par voie électronique si leur masse est supérieure ou égale à un seuil, qui ne peut être supérieur à 800 grammes.

Le décret n° 2018-882 du 11 octobre 2018 précise que *« l'enregistrement s'effectue par voie électronique et donne lieu à une inscription sur le registre des aéronefs civils circulant sans personne à bord mis en place par le ministre chargé de l'aviation civile »*. Ce registre contient l'identité, l'adresse et la nationalité du propriétaire, l'identifiant du dispositif de signalement électronique ou numérique prévu à l'article 4 de la loi pour certains drones, le numéro d'enregistrement et la date limite de validité de l'enregistrement. Le propriétaire est tenu de mettre à jour ces informations. Enfin, lors de l'utilisation de l'aéronef civil, son détenteur doit disposer de l'extrait à jour du registre qu'il doit présenter en cas de contrôle.

**Ce décret définit le seuil mentionné dans le II, qui devait être fixé par voie réglementaire, à 800 grammes.**

**Deux mesures d'application analogues ont par ailleurs été prises avec ce décret.**

- **À l'article 2** de la loi, qui crée l'article L. 6214-2 du même code, le seuil de masse au-dessous duquel le télépilote d'un aéronef de loisir est exempté de l'obligation de formation devait être défini par voie réglementaire. **Le décret n° 2018-882** fixe ce seuil à 800 grammes.
- **À l'article 4** de la loi, qui crée les articles L. 6214-4 du même code, le seuil de masse au-dessus duquel les drones sont équipés d'un dispositif de limitation de capacités devait être déterminé par voie

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-882 du 11 octobre 2018 relatif à l'enregistrement des aéronefs civils circulant sans personne à bord.

réglementaire. Le décret n° 2018-882 fixe également ce seuil à 800 grammes.

L'arrêté du 19 octobre 2018<sup>1</sup>, prévu par le décret n° 2018-882, précise les modalités de la procédure d'enregistrement par voie électronique. Il fixe la durée de validité de l'enregistrement à 5 ans et détaille les renseignements à fournir lors de l'enregistrement des drones. L'arrêté dispose par ailleurs que le numéro d'enregistrement devra être apposé sur le drone. Enfin, l'enregistrement étant personnel, tout changement de propriétaire, destruction, vol ou perte doit être déclaré, l'enregistrement étant alors invalidé.

À l'article 2, relatif à la définition et la qualification de télépilote pour les aéronefs circulant sans personne à bord, plusieurs mesures réglementaires ont été prises. Un décret<sup>2</sup> relatif à la formation des télépilotes de drones utilisés à des fins autres que le loisir avait déjà été publié. L'arrêté du 18 mai 2018<sup>3</sup> permet l'application de ces dispositions : il détermine notamment, pour les usages autres que le loisir, les objectifs et les modalités de la formation, met en place un certificat d'aptitude théorique et définit les exigences de formation pratique.

Le décret n° 2018-375 du 18 mai 2018<sup>4</sup>, qui porte sur la formation des télépilotes des drones utilisés à des fins de loisir, complète la mise en application de l'article L. 6214-2 créé par l'article 2 de la loi.

Cette formation « est composée d'enseignements théoriques dispensés dans le cadre d'un cours en ligne mis à disposition par le ministre chargé de l'aviation civile.

*Elle porte sur la réglementation relative à l'utilisation de l'espace aérien et aux conditions d'emploi des aéronefs civils circulant sans personne à bord, sur les règles de respect de la vie privée, sur l'utilisation des aéronefs civils circulant sans personne à bord et les dangers liés à cette utilisation, sur la météorologie et ses effets sur la conduite du vol et sur les sanctions encourues en cas de non-respect de la réglementation applicable ». Une « attestation de suivi de formation est établie après réussite à un questionnaire en ligne de vérification des connaissances théoriques. Son établissement donne lieu à l'inscription sur le registre des télépilotes mis en place par le ministre chargé de l'aviation civile ».*

Le décret reconnaît enfin certaines formations comme équivalentes à cette formation théorique de télépilote.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 19 octobre 2018 relatif à l'enregistrement des aéronefs civils circulant sans personne à bord.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-67 du 2 février 2018 relatif à la formation exigée des télépilotes d'aéronefs civils circulant sans personne à bord utilisés à des fins autres que le loisir.

<sup>3</sup> Arrêté du 18 mai 2018 relatif aux exigences applicables aux télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins autres que le loisir.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-375 du 18 mai 2018 relatif à la formation exigée des télépilotes d'aéronefs civils circulant sans personne à bord utilisés à des fins de loisir.

Conformément aux dispositions du décret, **l'arrêté du 12 octobre 2018**<sup>1</sup> détaille certaines règles relatives à la formation. Une condition minimale d'âge de 14 ans est fixée par l'arrêté. Ce dernier fixe par ailleurs le programme détaillé des connaissances théoriques à acquérir au cours de la formation, les modalités de la formation et de l'établissement de l'attestation de suivi de formation, la durée de validité de l'attestation de suivi de formation (5 ans) ainsi que modalités de la reconnaissance des formations reconnues comme équivalentes à la formation théorique de télépilote.

Enfin, le **décret n° 2019-348 du 19 avril 2019**<sup>2</sup> permet l'application de l'article L. 425-1 du code de la consommation créé par **l'article 3** de la loi.

L'article L. 425-1 du code de la consommation impose aux fabricants, aux importateurs de drones et de leurs pièces détachées, ainsi qu'aux vendeurs de drones d'occasion, d'inclure dans leurs emballages une notice d'information de l'utilisateur sur la réglementation en vigueur.

Le décret n° 2019-348 du 19 avril 2019 précise les modalités d'application de cet article et notamment le contenu de la notice d'information qui « *indique les conditions d'utilisation des aéronefs circulant sans personne à bord, les règles d'utilisation de l'espace aérien et de sécurité ainsi que les règles et principes de respect de la vie privée* ». Le décret détermine par ailleurs les pièces détachées concernées par cette obligation. Enfin, il dispose que le fait de mettre en vente ou de vendre un aéronef civil circulant sans personne à bord ou une pièce détachée est puni de la peine d'amende prévue pour les contraventions de la troisième classe. Ces dispositions entreront en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2019.

**L'arrêté du 19 avril 2019**<sup>3</sup> détermine précisément le contenu de la notice d'information.

## **2. Certaines mesures d'application de la loi sur les drones civils n'ont toujours pas été prises**

**À l'article 2** de la loi, le décret en Conseil d'État définissant les modalités de délivrance, de retrait et de suspension du titre dont doit être détenteur le télépilote pour certaines opérations professionnelles effectuées hors vue n'a pas encore été pris. D'après la DGAC, les projets de réglementations européennes, qui doivent entrer en vigueur d'ici 2021, ne prévoient pas l'instauration d'une telle licence pour les opérations hors vue.

---

<sup>1</sup> Arrêté du 12 octobre 2018 relatif à la formation exigée des télépilotes qui utilisent des aéronefs civils circulant sans personne à bord à des fins de loisir.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-348 du 19 avril 2019 relatif à la notice d'information relative à l'usage des aéronefs circulant sans personne à bord.

<sup>3</sup> Arrêté du 19 avril 2019 relatif au contenu de la notice d'information fournie avec les emballages des aéronefs civils circulant sans personne à bord et de leurs pièces détachées.

L'administration n'envisage donc pas la mise en place d'une formation et d'une évaluation avant cette entrée en vigueur. Ce décret n'a donc pas vocation à être pris.

Enfin, **l'article 4**, qui vise à rendre obligatoires des dispositifs de signalement et de limitation des drones nécessite quatre 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 dispositif de signalement lumineux et d'un dispositif de signalement électronique ou numérique. Selon la DGAC, cette mesure d'application est en voie de finalisation par la Direction Générale des Entreprises ;

- 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. D'après la DGAC, ce décret est aussi en voie de finalisation ;

- 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. La DGAC affirme vouloir attendre la publication des textes d'application du règlement (UE) n°2018/1139 (qui devraient être, selon elle, publiés prochainement) « *afin de ne pas pénaliser les fabricants ni les utilisateurs avec des standards changeants* » ;

- 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.

L'abrogation envisagée de l'article L. 6214-5 par le projet de loi d'orientation des mobilités<sup>1</sup> devrait dispenser l'administration de prendre ces deux dernières mesures d'application.

#### **F. LOI N° 2016-1887 DU 28 DÉCEMBRE 2016 RELATIVE À UNE LIAISON FERROVIAIRE ENTRE PARIS ET L'AÉROPORT PARIS-CHARLES-DE-GAULLE**

Comme le relevait votre commission à l'occasion du dernier bilan d'application des lois, cette loi ne requiert aucune mesure d'application directe et est donc *stricto sensu* **100 % applicable**.

---

<sup>1</sup> Article 45 du projet de loi.

Toutefois, l'**article 1<sup>er</sup>** de la loi n° 2016-1887 du 28 décembre 2016 relative à une liaison ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle visait à ratifier 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 nécessitait des mesures d'application.

Ces mesures ont toutes été prises puisque le **second décret** en Conseil d'État prévu par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance précitée a été publié au Journal Officiel du 16 février 2019<sup>1</sup> : il s'agit du **décret du 14 février 2019** approuvant le contrat de concession de travaux passé entre l'État et la société mentionnée à l'article L. 2111-3 du code des transports pour la conception, le financement, la réalisation ou l'aménagement, l'exploitation ainsi que la maintenance, comprenant l'entretien et le renouvellement d'une infrastructure ferroviaire entre Paris et l'aéroport Paris-Charles-de-Gaulle.

En outre, l'article 3 de l'ordonnance précitée prévoyait 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 « Gestionnaire d'Infrastructure CDG Express ». Cet arrêté a été publié au Journal Officiel du 20 décembre 2018<sup>2</sup> : il s'agit de l'**arrêté du 10 décembre 2018**, nommant M. Alexis Vuillemin, directeur des services de transport et M. Julien Matabon, sous-directeur des transports ferroviaires et collectifs et des déplacements urbains respectivement commissaire du Gouvernement et commissaire du Gouvernement adjoint.

Par ailleurs, le Gouvernement a chargé le **groupement Keolis-RATP Dev** de l'exploitation du service de transport du CDG Express, pour une durée de **15 ans**. Dans une **décision du 26 avril dernier**, l'Autorité de la concurrence a d'ailleurs autorisé, sous certaines conditions, la création d'une entreprise commune entre RATP Dev, principale filiale de la Régie autonome des transports parisiens (RATP) et Keolis. Les parties ont notamment pris des engagements sur la **question des services d'enregistrement et de transport de bagages**<sup>3</sup>.

Au regard de ces éléments, votre commission constate une nouvelle fois la **maturité du projet** du CDG Express, bien que des débats persistent sur son opportunité et les risques qui y sont associés, notamment au regard des conséquences sur la circulation du RER B. Les travaux ont d'ailleurs été lancés à Mitry-Mory et à Saint-Denis. L'aéroport est par ailleurs en phase développement, avec un **quatrième terminal en projet**.

---

<sup>1</sup> JORF n° 0040 du 16 février 2019.

<sup>2</sup> JORF n° 0294 du 20 décembre 2018.

<sup>3</sup> Voir le communiqué de l'Autorité de la concurrence en date du 26 avril 2019 : [http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id\\_rub=696&id\\_article=3403&lang=fr](http://www.autoritedelaconcurrence.fr/user/standard.php?id_rub=696&id_article=3403&lang=fr).

Dans ce contexte, les auditions de la ministre des transports **Élisabeth Borne**<sup>1</sup> et celle de la présidente de la région Île-de-France **Valérie Pécresse**<sup>2</sup>, lors de l'examen du projet de loi d'orientation des mobilités, ont permis à votre commission d'assurer un suivi de ces enjeux. La ministre des transports s'est ainsi engagée à **minimiser les conséquences du projet sur les transports du quotidien** et a rappelé que près de **500 millions d'euros** sont prévus pour l'amélioration du tronçon commun RER B / ligne K<sup>3</sup>. Lors du conseil d'Île-de-France Mobilités du **17 avril dernier**, la présidente Valérie Pécresse a tenu à rappeler la position de la région qui consiste à donner la priorité aux transports du quotidien et à repousser la mise en service de la liaison « CDG Express » à 2026.

En outre, le préfet de la région Île-de-France **Michel Cadot** a été chargé d'une **mission de concertation auprès des élus des territoires concernés et des usagers** par la ministre des transports, par lettre en date du 19 décembre 2018. Après une première étape, il devrait rendre ses conclusions définitives à la ministre prochainement, en particulier sur la question du **calendrier** et de la place accordée aux transports du quotidien dans le **financement** du projet. Il a toutefois annoncé à plusieurs reprises que l'objectif d'une mise en service en 2024 voire à la fin 2023 demeurait crédible, dans la perspective de l'organisation des Jeux Olympiques et Paralympiques en France.

Dans le cadre du comité de pilotage de l'axe ferroviaire nord, présidé par Michel Cadot et conçu pour conduire quinze projets structurants pour les mobilités en Île-de-France, SNCF Réseau a présenté **deux scénarii** lors d'une **réunion du 15 avril dernier** : le premier prévoit une « *détente de 4 mois du projet* » et une mise en œuvre du CDG Express en mai 2024. Île-de-France Mobilités considère ce scénario fragile et inadapté car il conduirait à repousser les travaux de modernisation du RER B. Le second scénario prévoit une mise en service décalée de deux ans, à fin 2025.

---

<sup>1</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190211/devdur.html>.

<sup>2</sup> <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190204/devdur.html>.

<sup>3</sup> Pour rappel, la structure du financement a été arrêtée comme suit : 400 millions d'euros sont apportés par les actionnaires de la société de projet gestionnaire d'infrastructure (SNCF Réseau, Caisse des Dépôts et consignations et Aéroports de Paris) et l'État apporte un prêt sur 40 ans à hauteur de 1,7 milliard d'euros pour accompagner le projet, qui sera remboursé par les voyageurs aériens par la taxe sur le prix des billets d'avion et par les recettes d'exploitation du CDG Express (vraisemblablement une vingtaine d'euros par trajet).

**G. 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**

S'agissant de 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**, parmi les mesures d'application encore attendues, **un décret et un arrêté** ont été adoptés.

Le **décret n° 2018-1036 du 26 novembre 2018**<sup>1</sup> assure l'application des articles L. 3141-2 et L. 3142-2 du code des transports introduits par **l'article 1<sup>er</sup>** de la loi.

L'article L. 3141-2 du code des transports prévoit l'obligation pour les opérateurs de mise en relation en matière de transport de passagers de **s'assurer du respect par les conducteurs et les entreprises de transport de certaines obligations** :

- **s'agissant des conducteurs**, les plateformes doivent s'assurer qu'ils sont en possession du permis de conduire requis pour la conduite du véhicule utilisé, d'une assurance du véhicule, d'une assurance de responsabilité civile, et le cas échéant, d'une carte professionnelle pour l'activité pratiquée ;

- **s'agissant des entreprises de transport**, les plateformes doivent s'assurer qu'elles disposent d'une assurance de responsabilité civile professionnelle et, le cas échéant, du certificat d'inscription au registre des transports publics de personne ou du certificat d'inscription au registre des voitures de transport avec chauffeur.

Le décret n° 2018-1036 **précise que l'opérateur de mise en relation satisfait aux obligations prévues par l'article L. 3141-2** en demandant au conducteur de présenter, préalablement à la première mise en relation, l'original de son permis de conduire en cours de validité, de ses contrats d'assurance et de sa carte professionnelle puis, chaque année par la suite, un relevé portant les informations relatives à l'existence, à la catégorie et à la validité de son permis de conduire, un justificatif en cours de validité de l'assurance du véhicule utilisé ainsi qu'une copie de sa carte professionnelle.

S'agissant des entreprises de transport, l'opérateur de mise en relation satisfait à ses obligations en s'assurant, préalablement à toute mise en relation, de disposer de l'attestation de leur inscription au registre des VTC ou de la copie certifiée conforme de leur licence de transport intérieur en cours de validité, ainsi que d'un justificatif en cours de validité de l'assurance couvrant leur responsabilité civile professionnelle de l'exploitant.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1036 du 26 novembre 2018 pris pour l'application des articles L. 3141-2 et L. 3142-2 du code des transports.

Si un de ces documents est manquant ou s'il n'est pas valide, **l'opérateur de mise en relation est tenu de s'abstenir de faire appel aux conducteurs ou aux entreprises de transport concernés**, et doit les informer des démarches à entreprendre pour remédier à cette situation.

L'article L. 3142-2 du code des transports prévoit que les centrales de réservation **doivent déclarer leur activité à l'autorité administrative compétente**.

Le décret n° 2018-1036 précise que **cette déclaration, valable un an, doit être adressée par voie électronique au ministre chargé des transports et doit comprendre** :

- la copie du justificatif de l'immatriculation de la centrale de réservation au registre des entreprises à jour ;
- une preuve de l'assurance couvrant sa responsabilité civile professionnelle pour son activité de centrale de réservation.

L'**arrêté du 11 janvier 2019<sup>1</sup>** assure l'application de l'article L. 3122-4-1 du code des transports introduit par **l'article 4** de la loi. Cet article prévoit qu'un label peut être attribué aux exploitants de voitures de transport avec chauffeur qui offrent aux passagers des prestations répondant à des normes de qualité particulières.

L'arrêté du 11 janvier 2019 prévoit la création d'un **label qualité « Voiture de Transport avec Chauffeur - Limousine »** qui atteste de la qualité de l'accueil et de services proposés<sup>2</sup> au sein des entreprises labellisées « Voiture de Transport avec Chauffeur aux clientèles touristiques ».

**Pour être éligible à ce label**, l'exploitant de voiture de transport avec chauffeur doit répondre aux obligations incombant aux VTC, satisfaire les critères mentionnés à l'annexe 1 de l'arrêté qui fixe la grille d'évaluation du label et s'engager à respecter les conditions contractuelles d'utilisation de la marque Qualité Tourisme définie à l'annexe 3 de l'arrêté.

Plusieurs mesures d'applications **sont encore en attente** :

- 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 des transports, 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

---

<sup>1</sup> Arrêté du 11 janvier 2019 définissant les critères et les modalités d'attribution d'un label qualité aux exploitants de voitures de transport avec chauffeur.

<sup>2</sup> Les critères d'attribution portent notamment sur la qualité de l'accueil, le savoir-faire et le savoir-être du chauffeur, sa maîtrise des langues étrangères, la qualité des prestations du personnel, le confort et la propreté du véhicule, la qualité des informations délivrées aux clientèles touristiques, le suivi de la qualité et l'analyse de la satisfaction des clientèles.

les informations transmises par le Gouvernement, la CNIL a examiné le projet de décret le 25 avril 2019. Celui-ci **sera par conséquent prochainement transmis au Conseil d'État** ;

- à **l'article 6**, le décret en Conseil d'État devant fixer les conditions dans lesquelles les prestations de transport public particulier de personnes peuvent faire l'objet d'une **réservation à la place**. L'article L. 3120-2 du code des transports permet la vente à la place de prestations de transport public particulier de personnes. Cette mesure est déjà **pleinement applicable aux prestations assurées par les conducteurs de VTC**, qui n'ont pas de tarifs réglementés et qui peuvent donc décider librement du prix d'un transport à la place. Cette possibilité **est également offerte aux taxis**, qui n'ont toutefois que peu d'intérêt à l'utiliser étant donné que les tarifs de leurs prestations sont réglementés, et que le cumul des prix à la place payés par les passagers ne peut dépasser le prix affiché au compteur en fin de course. Toutefois, d'après le Gouvernement un **projet de décret pourrait être proposé d'ici la fin de l'année 2019** pour compléter formellement les dispositions de l'article L. 3120-2 ;

- à **l'article 7**, le décret en Conseil d'État devant déterminer les conditions d'application de l'article L. 3133-1 du code des transports 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. Ce décret est **actuellement soumis à l'examen du Conseil d'État** et devrait être publié prochainement.

#### ***H. LOI N° 2018-515 DU 27 JUIN 2018 POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE***

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un **nouveau pacte ferroviaire** prévoit **l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire domestique de voyageurs** (dès décembre 2019 pour les trains régionaux et à partir de 2020 pour les trains à grande vitesse), une **réforme de la gouvernance du groupe SNCF** ainsi que la mise en place d'un **nouveau cadre pour l'emploi des salariés du ferroviaire**.

Elle prévoit trois types de mesures d'application, à savoir la publication de décrets, d'ordonnances et la remise de rapports. Au 31 mars 2019, **9 décrets** ont été publiés (correspondant à 16 mesures d'application), ainsi que **2 ordonnances** et **1 rapport**. En outre, 1 décret et 1 ordonnance ont été publiés respectivement le 25 et le 30 avril 2019.

## **1. Les mesures d'application de la loi prises au cours de l'année écoulée**

### *a) Les mesures réglementaires publiées*

Au 31 mars 2019, **16 mesures réglementaires d'application sur 27 prévues par la loi ont été publiées** (correspondant à **9 décrets**) soit un **taux d'application des mesures réglementaires prévues de près de 60 %**. En **prenant en compte le décret n° 2019-366 du 25 avril 2019, ce taux s'élève à près de 63%**.

**L'article 2**, qui modifie l'article L. 2111-10-1 du code des transports, prévoit que **pour chaque projet d'investissement de SNCF Réseau dont la valeur excède un seuil fixé par décret**, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) émet un avis motivé sur le montant global des concours financiers devant être apportés à SNCF Réseau et sur la part contributive de SNCF Réseau, en prenant en compte la pertinence des prévisions des recettes nouvelles et l'adéquation entre ces recettes avec les dépenses d'investissement projetées.

Le décret n° 2018-1363 du 28 décembre 2018<sup>1</sup> **fixe ce seuil à 200 millions d'euros**.

Il prévoit que, lorsque la valeur d'un projet d'investissement réalisé sur demande de l'État, de collectivités territoriales ou de tout autre demandeur excède ce seuil, **SNCF Réseau transmet à l'Arafer le montant arrêté de sa participation à ce projet**, accompagné d'un dossier indiquant notamment les modalités d'évaluation de cette participation et les prévisions de recettes nouvelles ou d'économies pour SNCF Réseau liées à la réalisation de ce projet.

L'Arafer rend ensuite son avis **dans un délai de deux mois à compter de la réception du dossier**. À l'expiration de ce délai, l'avis est réputé rendu.

**L'article 8** porte sur le **droit d'accès au réseau ferroviaire des nouveaux services librement organisés de transports ferroviaires**. Cet article prévoit que tout candidat à l'exploitation d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs **notifie son intention à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer)**, dans des conditions fixes par voie réglementaire. Par ailleurs, l'article 8 de la loi précise que l'Arafer peut limiter ou interdire ce droit d'accès si l'exercice de ce droit est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public couvrant le même trajet ou un trajet alternatif.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1363 du 28 décembre 2018 relatif aux modalités de consultation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières en application du IV de l'article L. 2111-10-1 du code des transports.

Le décret n° 2018-1275 du 26 décembre 2018<sup>1</sup> précise que l'Arafer **est chargée de réaliser le test d'équilibre économique**, en application de l'article L. 2133-1 du code des transports. Ce décret précise également les conditions de notification des candidats à l'exploitation d'un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs.

**L'article 10** modifie l'article L. 2100-4 du code des transports en précisant que des représentants de l'Arafer et du ministre chargé des transports peuvent participer, en qualité d'observateurs, aux réunions du comité des opérateurs du réseau.

Le décret n° 2018-1314 du 28 décembre 2018<sup>2</sup> tire les conséquences de cet article en modifiant le décret n° 2015-844 du 10 juillet 2015 relatif au comité des opérateurs du réseau ferré national et à la charte réseau. Ce décret **précise les attributions et les règles de composition et de fonctionnement du comité des opérateurs du réseau** placé auprès du président du conseil d'administration de SNCF Réseau. Si cette mesure n'est pas explicitement prévue par la loi, sa publication est une conséquence de la modification de l'article L. 2100-4 du code des transports

**L'article 12** prévoit des **modalités spécifiques d'ouverture à la concurrence pour les services ferroviaires organisés par le syndicat des transports d'Île-de-France**.

Le décret n° 2018-1192 du 19 décembre 2018<sup>3</sup> **modifie les modalités d'inscription au plan régional de transport de la région Ile-de-France** pour tenir compte des dispositions de la loi n° 2018-515. Ce décret modifie ainsi l'article R. 1241-16 du code des transports. Il prévoit que la conclusion d'un contrat de service public pour l'exploitation de services de transport public de voyageurs dans la région Ile-de-France vaut inscription au plan régional de transport. Il prévoit également que la fin du contrat vaut suppression de l'inscription. Cette mesure n'est toutefois pas explicitement prévue par l'article 12 de la loi n° 2018-515.

**L'article 16** porte sur les **modalités de transfert des salariés** en cas de changement d'opérateur de transport ferroviaire et insère les nouveaux articles L. 2121-20 à L. 2121-27 dans le code des transports.

L'article L. 2121-22 du code des transports prévoit qu'un décret en Conseil d'État précise les **modalités de détermination du nombre des salariés dont le contrat de travail se poursuit auprès du nouvel employeur** en cas de changement d'opérateur exploitant un service public de transport.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1275 du 26 décembre 2018 relatif à l'obligation de notification des offres de services de transport ferroviaire de voyageurs et à la procédure du test de l'équilibre économique

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1314 du 28 décembre 2018 modifiant le décret n° 2015-844 du 10 juillet 2015 relatif au comité des opérateurs du réseau ferré national et à la charte du réseau

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1192 du 19 décembre 2018 relatif au plan régional de transport de la région Ile-de-France.

Le décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018<sup>1</sup> dispose que le nombre d'emplois transféré **est déterminé à partir de l'équivalent en emplois à temps plein travaillé des salariés concourant directement ou indirectement au service transféré, par catégorie d'emploi**. Ces catégories d'emploi sont rattachées à **trois groupements d'emplois** :

**1° les emplois concourant directement à la production**, qui concernent les activités opérationnelles nécessaires au service de transport transféré (conduite, sécurité ferroviaire, services en gare relevant du transporteur, maintenance courante, etc.). Le nombre d'emplois transférés des catégories de ce groupement est déterminé en additionnant le temps d'affectation de chaque salarié au service transféré, incluant le temps de trajet entre le lieu principal d'affectation et le lieu de prise de service ;

**2° les emplois relevant de spécialités techniques concourant indirectement à la production du service transféré**, qui concernent les activités d'appui technique à la production du service transféré (ingénierie de maintenance, traction, conception des plans de transport, etc.). Le nombre d'emplois transférés des catégories de ce groupement est déterminé en calculant un ratio entre le nombre d'emplois du groupement 1° transférés et le nombre d'équivalents en emplois à temps plein travaillé des emplois concourant directement à la production des entités concernées, puis en multipliant ce ratio par le nombre d'équivalents en emploi à temps plein travaillé des emplois relevant de spécialités techniques concourant indirectement à la production des entités concernées ;

**3° Les emplois concourant indirectement aux activités du service transféré**, qui concernent les fonctions support (ressources humaines, comptabilité et contrôle de gestion, achats, système d'information, communication interne et externe). Le nombre d'emplois transférés des catégories de ce groupement est déterminé en multipliant le ratio susmentionné par le nombre d'équivalents en emplois à temps plein travaillé des emplois concourant indirectement aux activités des entités concernées. Ce nombre ne peut excéder 10 % de la somme des emplois transférés déterminés au 1° et au 2°.

L'article L. 2121-24 du code des transports prévoit que l'opérateur sortant **informe individuellement les salariés dont le contrat de travail doit être transféré** au plus tard douze mois avant la date prévue pour le changement effectif d'attributaire, et indique les conditions du transfert du contrat de travail ainsi que les conséquences de son refus.

Les salariés dont le contrat de travail doit être transféré **peuvent faire connaître à leur employeur le refus de leur transfert** dans un délai de deux mois. Lorsqu'ils sont affectés à plus de 50 % au service transféré ce

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1242 du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs.

refus **constitue un motif de rupture de leur contrat de travail**. Lorsqu'ils sont affectés à moins de 50 % au service transféré, l'employeur **doit leur proposer une offre d'emploi dans l'entreprise** dans la même région ou, à défaut, sur le territoire national. Le refus de cette offre constitue un motif de rupture de leur contrat de travail.

La rupture du contrat de travail **ouvre droit à une indemnité** dont le taux et les modalités de calcul sont déterminés par décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2018-1242 précité prévoit que cette indemnité ne peut pas être inférieure au quart de mois de salaire ou de traitement par années d'ancienneté pour les années jusqu'à dix ans, et au tiers de mois de salaire ou de traitement par année d'ancienneté pour les années à partir de dix ans<sup>1</sup>.

Par ailleurs, ce décret **précise les modalités d'application de l'article L. 2121-24 du code des transports**. Il liste les informations que l'employeur doit porter à la connaissance des salariés (date du changement, critères de désignation des salariés transférés, conditions de transfert et formalités, conséquences du refus du transfert et des droits aux indemnités). Il indique que le délai dans lequel un salarié peut exprimer son refus du transfert **court à compter de la date de notification de l'information**.

En cas de refus de transfert ou de l'offre de mobilité, **l'employeur est tenu de convoquer le salarié à un entretien d'information préalable de rupture du contrat de travail dans un délai d'un mois**. La notification de la rupture du contrat de travail est faite au moins six mois avant la date du changement d'attributaire, par tout moyen conférant date certaine.

L'article L. 2121-26 du code des transports précise les **garanties sociales dont bénéficient les salariés du groupe public ferroviaire transférés auprès d'un nouvel opérateur**.

Il prévoit notamment que les salariés transférés **conservent le niveau de leur rémunération**, qui ne peut être inférieur au montant annuel versé lors des douze derniers mois.

Le décret n° 2018-1242 précité **dresse la liste des éléments de rémunération pris en compte** (traitement, indemnités, allocations, gratifications, etc.). Afin de conserver le niveau de leur rémunération, les salariés **perçoivent annuellement une indemnité différentielle**, dont le montant est réduit à due concurrence de la progression du salaire dont ils bénéficient depuis leur transfert.

L'article L. 2121-26 prévoit également la possibilité pour les anciens salariés du groupe public ferroviaire **d'opter pour l'application du statut en**

---

<sup>1</sup> Le salaire ou traitement pris en considération pour le calcul de l'indemnité est soit la moyenne mensuelle des douze derniers mois précédant la rupture du contrat de travail, ou lorsque la durée de service du salarié est inférieure à douze mois, la moyenne mensuelle de la rémunération de l'ensemble des mois précédant la rupture du contrat de travail, soit le tiers des trois derniers mois (la formule la plus avantageuse pour le salarié est retenue).

**cas de réembauche sur un poste vacant au sein du groupe public entre la troisième et la huitième année suivant leur transfert.**

Le décret n° 2018-1242 précise que le salarié ayant exercé soit droit d'option est réintégré dans le **statut à une qualification correspondant à celle du poste à pourvoir** et à un échelon d'ancienneté statutaire correspondant à celui qu'il aurait eu si son contrat de travail s'était poursuivi au sein du groupe public.

**L'article 17** créé un article L. 2102-22 dans le code des transports qui prévoit qu'en cas de changement d'employeurs, les salariés du groupe public ferroviaire qui relevaient du statut **conservernt le bénéfice de la garantie d'emploi et continuent de relever du régime spécial de sécurité sociale** dont ils bénéficiaient au titre des pensions et prestations de retraite.

Le décret n° 2019-366 du 25 avril 2019<sup>1</sup> précise que les salariés qui remplissent les conditions pour conserver le bénéfice de la garantie d'emploi **transmettent à leur nouvel employeur une attestation datée et signée par une entité du groupe public ferroviaire.**

Il définit les **motifs pour lesquels leur nouvel employeur peut mettre fin à leur contrat de travail** : la mise à la retraite, l'inaptitude médicale, le licenciement pour motif disciplinaire, le licenciement pour insuffisance professionnelle pendant la période du stage d'essai ainsi que le licenciement lorsqu'une enquête a mis en évidence des raisons sérieuses de penser que le salarié est susceptible, à l'occasion de ses fonctions, de commettre un acte portant gravement atteinte à la sécurité ou à l'ordre publics en application de l'article L. 114-2 du code de la sécurité intérieure.

Par ailleurs, d'après les informations transmises par le Gouvernement, le décret devant **préciser les conditions de portabilité de la garantie du régime spécial de retraite** devrait être publié à la fin du mois de juin 2019.

**L'article 23** institue des **comités de suivi des dessertes auprès des autorités organisatrices de transport ferroviaire** à l'article L. 2121-9-1 du code des transports. Le décret n° 2018-1364 du 28 décembre 2018<sup>2</sup> précise leur composition, les modalités de désignation de leurs membres, leurs conditions de fonctionnement et leurs missions, en particulier les sujets sur lesquels ces comités sont obligatoirement consultés. Toutefois, le texte du projet de loi d'orientation des mobilités adopté par le Sénat en première lecture prévoit à son article 4 la suppression de l'article L. 2121-9-1 du code des transports, dans la mesure où le comité des partenaires créé par ce même article l'article 4 de la LOM répond aux objectifs des comités de desserte ferroviaire tout en étant n'étant pas limité au mode ferroviaire.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2019-366 du 25 avril 2019 relatif au bénéfice de la garantie d'emploi en cas de changement d'employeur au sein de la branche ferroviaire pour les salariés régis par le statut mentionné à l'article L. 2101-2 du code des transports.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1364 du 28 décembre 2018 relatif aux comités de suivi des dessertes ferroviaires.

**L'article 24** prévoit qu'un décret fixe les conditions de consultation par l'État des régions, départements et communes concernés par la création, la suppression ou la modification d'un service d'intérêt national.

Le décret n° 2018-1243 du 26 décembre 2018<sup>1</sup> précise ces conditions, et **fixe notamment à au moins un an avant la date de mise en œuvre ce délai de consultation.**

Ce décret précise également que la modification d'un service s'entend d'une évolution du nombre d'arrêts marqués dans une gare desservie ou d'une variation d'horaire supérieure à trente minutes. Il prévoit également que les collectivités territoriales concernées disposent d'un délai de deux mois pour rendre leur avis sur le projet. Leur avis est réputé donné passé ce délai.

Ce décret définit enfin les conditions dans lesquelles une entreprise ferroviaire qui souhaite supprimer ou modifier un service librement organisé en informe le ministre chargé des transports, les régions, les départements et les communes concernés.

**L'article 26** modifie l'article L. 2251-1-1 du code des transports afin **d'élargir le champ des acteurs du système ferroviaire pouvant avoir recours au service interne de sécurité de la SNCF (Suge)**. Outre les entreprises ferroviaires, la Suge peut ainsi réaliser des prestations de sûreté au profit des gestionnaires d'infrastructure, des exploitants d'installations de service et des autorités organisatrices de transport ferroviaire.

Le décret n° 2018-1179 du 18 décembre 2018<sup>2</sup> modifie par conséquent le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015<sup>3</sup> **afin de permettre à la Suge de réaliser des prestations de sûreté<sup>4</sup> pour ces nouveaux acteurs, à leur demande.**

**L'article 33** modifie l'article L. 2133-8 du code des transports en prévoyant que le délai dont dispose l'Arafer pour rendre son avis sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire.

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-1243 du 26 décembre 2018 relatif à l'application des articles L. 2121-2 et L. 2121-12 du code des transports

<sup>2</sup> Décret n° 2018-1179 du 18 décembre 2018 modifiant le décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF.

<sup>3</sup> Décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF.

<sup>4</sup> Ces prestations peuvent concerner : la sûreté des voyageurs et la sauvegarde de leurs biens ; l'assistance aux agents de l'entreprise et leur protection ; la protection du patrimoine appartenant à l'entreprise ou utilisé par elle pour l'exercice de ses activités ; la surveillance et la sécurisation des marchandises.

Le décret n° 2018-828 du 28 septembre 2018<sup>1</sup> fixe ce délai à deux mois à compter de la réception par l'Arafer du projet de texte réglementaire concerné. Ce décret précise que ce délai peut être réduit à deux semaines à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre.

*b) Les ordonnances publiées*

Au 31 mars 2019, deux ordonnances ont été publiées sur le fondement des habilitations figurant dans la loi. En outre, une troisième ordonnance a été publiée le 30 avril 2019.

L'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018<sup>2</sup> a été prise en applications des articles d'habilitation 11, 22, 25, 28 et 34 de la loi n° 2018-515 du 27 juin 2018. Le président de la commission Hervé Maurey et Gérard Cornu, rapporteur de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, avaient eu l'occasion de faire part à la Ministre de leurs observations concernant le projet d'ordonnance.

Cette ordonnance vise :

- conformément à l'habilitation figurant à l'article 11 de la loi, à transposer la directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016<sup>3</sup> pour adapter le système ferroviaire français à l'ouverture de la concurrence ;

- conformément à l'habilitation figurant à l'article 22 de la loi :

- à compléter et préciser l'application des dispositions du règlement n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route<sup>4</sup> ;
- à préciser les modalités de transfert aux autorités organisatrices de transport des matériels roulants et des installations de service ;
- à déterminer les exceptions aux règles applicables aux services publics de transport ferroviaire de voyageurs concernant le devenir des biens employés par une entreprise pour

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-828 du 28 septembre 2018 relatif au délai de consultation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières sur des projets de textes réglementaires en application de l'article L. 2133-8 du code des transports.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

<sup>3</sup> Directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire

<sup>4</sup> Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil

l'exécution d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs concourant également à l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs librement organisés ;

- conformément à **l'article 28** de la loi, à adapter le système ferroviaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence ;

- conformément à l'habilitation figurant à **l'article 34** de la loi, à coordonner et mettre en cohérence les dispositions législatives existantes.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance a été déposé devant le Parlement le 27 février 2019.

Cette ordonnance prévoit elle-même des textes réglementaires d'application, **dont aucun n'a jusqu'à présent été publié**. Interrogée à ce sujet, la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) du Ministère de la transition écologique et solidaire a précisé que les objectifs de publication de ces décrets d'application s'échelonnaient de l'été 2019 à décembre 2019.

**L'ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019<sup>1</sup>** a été prise sur le fondement de l'habilitation figurant à **l'article 33** de la loi afin de modifier les modalités, les critères, et la procédure de fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national. Son article 1<sup>er</sup> modifie notamment l'article L. 2111-25 en prévoyant que **les montants des redevances sont fixés de façon pluriannuelle, sur une période de trois ans** (au lieu de cinq ans, périodicité posée par l'article 6 de la loi n° 2018-515).

Par ailleurs, cette ordonnance prévoit la publication de plusieurs décrets pour son application. **Ces décrets n'ont pas encore été publiés**. Interrogée à ce sujet, la DGITM a précisé que les objectifs de publication de ces décrets d'application s'échelonnaient d'août 2019 au premier semestre 2020.

**L'article 35** de la loi n° 2018-515 prévoit que pour chacune des ordonnances prévues aux articles 5, 11, 22, 28, 30, 32, 33 et 34 de la loi, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un **délai de trois mois à compter de la publication de l'ordonnance**. À ce titre, le projet de ratification de l'ordonnance n° 2019-183 devra être déposé au plus tard le **11 juin 2019**.

Enfin, l'ordonnance n°2019-397 du 30 avril 2019<sup>2</sup> a été prise sur le fondement de **l'article 30**. Cet article habilite le Gouvernement à légiférer par

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-183 du 11 mars 2019 relative au cadre de fixation des redevances liées à l'utilisation de l'infrastructure ferroviaire ainsi qu'à l'élaboration et à l'actualisation du contrat entre l'État et SNCF Réseau.

<sup>2</sup> Ordonnance n° 2019-397 du 30 avril 2019 portant transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire et adaptation du droit français au règlement (UE)

voie d'ordonnance afin de prendre les mesures nécessaires à la transposition des directives (UE) 2016/797 et 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatives respectivement à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et à la sécurité ferroviaire, ainsi qu'à prendre les mesures d'adaptation et de simplification de la législation liées à cette transposition et à intégrer les modifications et mesures d'adaptation rendues nécessaires par le règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer. Les directives mentionnées devaient être transposées au plus tard le 16 juin 2019 et constituent le pilier technique du quatrième « paquet ferroviaire ».

Conformément à l'article 35 de la loi n° 2018-515, le projet de ratification de l'ordonnance n° 2019-397 devra être déposé devant le Parlement au plus tard le **1<sup>er</sup> août 2019**.

*c) Les rapports remis*

**Un des trois rapports prévus par la loi n° 2018-515 a été publié.**

En effet, le **rapport** prévu à l'article 36 présentant et analysant **l'intégration d'indicateurs dits « événementiels » au sein de la réglementation relative aux nuisances sonores des infrastructures ferroviaires** et permettant de retranscrire l'exposition de la population à des sources de bruit présentant un caractère événementiel (pics de bruit) a été transmis au Parlement le **19 décembre 2018**.

**2. Les mesures d'application de la loi en attente de publication**

*a) Les mesures réglementaires en attente de publication*

Au 31 mars 2019, **11 mesures réglementaires d'application sur 27 attendues sont en attente de publication, soit** environ 40% des mesures réglementaires d'application. Toutefois, une nouvelle mesure réglementaire d'application a été publiée le 25 avril 2019. 10 mesures réglementaires d'application sont donc manquantes :

- **l'article 4** nécessite un décret en Conseil d'État relatif à l'extension de l'application du décret-socle **aux entreprises dont l'activité principale est la maintenance, hors réparation, des matériels ferroviaires roulants ou l'exercice des tâches et des fonctions de sécurité ferroviaire**. La parution de ce texte est envisagée en **juin 2019**. Cette mesure n'est toutefois pas explicitement prévue par la loi, sa publication est une conséquence de la modification de l'article L. 2161-1 du code des transports ;

- à l'**article 6**, le décret en Conseil d'État fixant les **règles de détermination des redevances d'infrastructure** n'a pas été publié. La DGITM a indiqué que ce décret fera prochainement l'objet d'une consultation formelle de l'Arafer, du CNEN et des régions et que son adoption est prévue pour septembre 2019. Cette mesure n'est toutefois pas explicitement prévue par la loi, sa publication est une conséquence de la modification de l'article L. 2111-25 du code des transports.

- l'**article 7** (article L. 2122-4-1, code des transports) nécessite un décret en Conseil d'État relatif aux **règles de priorité applicables sur les infrastructures déclarées saturées**, en particulier celles dont bénéficient les services assurant des dessertes pertinentes en matière d'aménagement du territoire, ainsi que les modalités de prise en compte des besoins de capacités des services de fret ferroviaire dans le cadre du processus de répartition des capacités de l'infrastructure. Il est prévu de modifier le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire. La parution de ce texte est envisagée en **juin 2019**. Si cette mesure n'est pas explicitement prévue par la loi, sa publication est une conséquence de la modification de l'article L. 2122-4-1 du code des transports ;

- à l'**article 14**, qui crée un chapitre<sup>1</sup> consacré aux règles applicables aux contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs, trois décrets en Conseil d'État sont en attente, relatifs :

- à la **communication d'informations aux opérateurs économiques** participant à la procédure de passation d'un contrat de service public dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence notamment concernant les informations couvertes par le secret des affaires (article L. 2121-16 du code des transports) ;
- aux conditions d'application de l'article L. 2121-19, portant sur la **transmission aux autorités organisatrices des informations relatives aux services faisant l'objet d'un contrat de service public** ;
  - La DGITM a indiqué que l'objectif de publication du projet de décret d'application des articles L. 2121-16 et L. 2121-19 du code des transports est fixé à **juin 2019**. L'administration a précisé que « *Un projet de décret, résultant d'une large concertation menée avec les parties prenantes du secteur, sera soumis dans les prochains jours pour avis à l'ARAFER, au CNEN puis au Conseil d'État* »
- à la **procédure d'attribution directe d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs par l'autorité**

---

<sup>1</sup> Chapitre I bis du titre II du livre Ier de la deuxième partie du code des transports

**organisatrice de transport** (article L. 2121-17 du code des transports) ;

- La DGITM a indiqué que l'objectif de publication de ce décret est fixé à **l'automne 2019**, après consultation de l'Arafer, du CNEN et du Conseil d'État ;
- En outre, ce projet de décret vise à préciser l'application d'une disposition dont l'entrée en vigueur est différée au 25 décembre 2023, « *date à partir de laquelle les autorités organisatrices devront en principe attribuer par appel d'offres les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs, sauf dans les cas limitativement énumérés par l'article L. 2121-17 du code des transports* ».

- à l'**article 16**, deux mesures d'application sont en attente :

- le décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 2121-21 du code des transports devant déterminer les **informations transmises aux salariés et à leurs représentants préalablement à un transfert** et les modalités de transmission de ces informations, les **modalités d'accompagnement individuel et collectif des salariés transférés** ainsi que les conditions dans lesquelles les autorités organisatrices intègrent des **clauses sociales** dans les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs. D'après la DGITM, un projet de décret a été soumis à l'avis des organisations syndicales professionnelles et aux régions le 22 mars dernier, et sera soumis à l'examen du CNEN lors de sa séance du 9 mai, puis du Conseil d'État, pour un **objectif de publication au mois de juin 2019** ;
- le décret en Conseil d'État prévu par l'article L. 2121-23, compte tenu de l'absence d'adoption de l'accord de branche dans le délai imparti, devant **fixer les modalités et critères de désignation des salariés transférés par catégorie d'emploi, les conditions d'appel prioritaire au volontariat, les modalités et délais d'établissement des listes de salariés transférés, ainsi que les modalités d'information des salariés transférés**. Un projet de décret sera soumis au CNEN lors de sa séance du 9 mai puis au Conseil d'État, pour un **objectif de publication au mois de juin 2019** ;

- à l'**article 25**, le décret précisant les modalités d'application de l'article L. 2151-4 du code des transports relatif à la **fixation des tarifs sociaux** n'a pas été publié. La DGITM prévoit sa publication en octobre 2019

- l'**article 29** de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit que l'État peut imposer aux entreprises ferroviaires exploitant des services de transport de personnes de participer à un **système commun d'information**

**de voyageurs et de billets**, dans des conditions définies par décret en Conseil d'État ; ce décret n'a pas été publié.

*b) Les mesures réglementaires d'application en attente de publication du fait d'une entrée en vigueur différée des mesures législatives concernées*

Plusieurs mesures d'application **sont en attente de publication en raison d'une entrée en vigueur différée des mesures législatives concernées** :

- à **l'article 1<sup>er</sup>**, plusieurs mesures d'application sont attendues **car les dispositions législatives concernées n'entreront en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020** - il s'agit :

- du décret déterminant les modalités d'application de l'article L. 2111-9-3 du code des transports, qui prévoit qu'un **comité de concertation**, composé notamment de représentants du gestionnaire des gares, des collectivités concernées, des entreprises de transport ferroviaire et des usagers, **suit la gestion des grandes gares ou ensemble pertinents de gare** ;
- du décret déterminant les modalités d'application de l'article L. 2111-10-1 A du code des transports, qui prévoit la **conclusion d'un contrat pluriannuel entre le gestionnaire de gares et l'État** définissant les objectifs en matière de qualité de service, de trajectoire financière, d'accès des entreprises ferroviaires aux gares, de sécurité, de rénovation et de propreté des gares et de développement équilibré des territoires ;
- du décret prévu par l'article L. 2101-5 du code des transports définissant la **composition et les moyens de fonctionnement d'une instance sociale commune au sein du groupe public unifié** ;
- du décret en Conseil d'État **définissant les statuts initiaux** de la société nationale SNCF, de la société SNCF Réseau, de sa filiale chargée de la gestion unifiée des gares de voyageurs et de la société SNCF Mobilités ;

- à **l'article 2**, le décret d'application de l'article L. 2111-10-1 du code des transports **relatif à l'évaluation de la situation financière de SNCF Réseau** n'a pas été pris étant donné que le plafond du ratio d'endettement devant être respecté par le gestionnaire d'infrastructure sera fixé dans les statuts de la société SNCF Réseau qui doivent être approuvés avant le 31 décembre 2019.

*c) Les ordonnances en attente de publication*

**Deux ordonnances** sont en attente de publication :

- à l'**article 5**, l'ordonnance visant à fixer les **conditions de création et de fonctionnement, le régime des biens du groupe public constitué par la société nationale SNCF et ses filiales, ainsi que les conditions de recrutement, d'emploi, de représentation du personnel et de négociation collective au sein des sociétés composant le groupe public** n'a pas été prise. La date de fin de l'habilitation est en outre fixée au 26 juin 2019. La DGITM a indiqué que l'ordonnance a été transmise à l'Arafer dans une version non définitive le 15 mars et au Conseil d'État le 26 avril. Ainsi, « *sa publication est prévue en juin et un projet de loi de ratification sera déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de cette publication* » ;

- enfin, à l'**article 32**, l'ordonnance visant à **tirer les conséquences de l'absence de conclusion, avant le 1<sup>er</sup> janvier 2020, de la convention collective de la branche ferroviaire**, qui devait être prise dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, est devenue caduque étant donné que le délai a expiré. Toutefois, étant donné que les négociations relatives à la convention collective ne sont pas terminées, l'article 43 du projet de loi d'orientation des mobilités **prévoit de renouveler l'habilitation du Gouvernement à légiférer par voie d'ordonnance pour une durée de neuf mois** à compter de la promulgation de la loi.

*d) Les rapports en attente de publication*

**Deux rapports prévus par la loi n° 2018-515** sont en attente de publication :

- l'**état des lieux de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire** établi annuellement par l'Arafer en application de l'article L. 2133-1-1 du code des transports complété par l'**article 9** de la loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire. La DGITM a indiqué que « *L'état des lieux pour l'année 2018 devrait être intégré dans le rapport d'activité de l'Autorité et/ou le bilan du marché du transport ferroviaire de voyageurs réalisé par son observatoire des transports et de la mobilité, qui seront publiés en cours d'année 2019* » ;

- à l'**article 27**, l'**évaluation des lignes les moins circulées du réseau national** n'a pas été remise au Parlement. La DGITM a indiqué que ce rapport sera remis au Parlement **d'ici le 27 juin 2019**.

### III. AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

#### A. LOI N° 2009-1572 DU 17 DÉCEMBRE 2009 RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRACTURE NUMÉRIQUE

La commission déplore que la loi n° 2009-1572 du 17 décembre 2009 relative à la lutte contre la fracture numérique n'ait connu aucune avancée en matière d'application au cours de la période considérée.

L'article 24 de la loi, relatif au fonds d'aménagement numérique des territoires (FANT) et à son comité national de gestion, prévoyait la détermination par décret de la composition du comité national ainsi que la fixation des critères permettant au fonds d'aménagement numérique d'octroyer certaines aides.

**La commission regrette que les mesures d'application de ces dispositions n'aient jamais été prises ; elles auraient permis la mise en place d'une gouvernance multipartite, assurant un financement pérenne des infrastructures nécessaires à la couverture numérique du territoire. Alors que les associations d'élus locaux déplorent le manque de transparence du plan France très haut débit et la fermeture temporaire de son système de financement<sup>1</sup>, le défaut d'application de la loi de 2009 semble d'autant plus regrettable.**

#### B. LOI N° 2016-1888 DU 28 DÉCEMBRE 2016 DE MODERNISATION, DE DÉVELOPPEMENT ET DE PROTECTION DES TERRITOIRES DE MONTAGNE

L'an dernier, votre commission avait procédé à un rappel des principales dispositions de cette loi importante qui démontre **l'attention particulière accordée par le législateur à la spécificité et aux caractéristiques des territoires de montagne.**

**Substantiellement enrichie par le Sénat** lors de son examen, la loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, comportait **dix articles nécessitant des mesures d'application**, répartis dans les cinq titres que compte la loi<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> « Très haut débit pour tous : certains seront plus égaux que d'autres », *Communiqué de presse commun de l'AVICCA, Régions de France, l'Assemblée des départements de France et France urbaine*, 11 avril 2019.

<sup>2</sup> 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 titre II de la loi, intitulé « Soutenir l'emploi et le dynamisme économique en montagne », comprend cinq chapitres. Le titre III de la loi, intitulé « Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté », comprend trois chapitres. 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

## 1. État d'application

Au 31 mars 2018, il manquait **quatre mesures d'application** (soit 40 % des mesures prévues) pour que cette loi totalement applicable.

Depuis cette date, **une seule mesure a été prise** pour l'application de l'**article 48**, introduit par un amendement du Sénat et visant à habilitier 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) : il s'agit du **décret n° 2019-179 du 7 mars 2019** pris pour l'application de l'article 4-2 de la loi précitée n° 70-9 du 2 janvier 1970 et paru au Journal Officiel du 9 mars 2019<sup>1</sup>. Il énumère les **missions** qui peuvent être confiées à ces personnels, qui concernent la recherche de logement en vue de leur location à des travailleurs saisonniers, l'entremise entre un propriétaire de logement et un travailleur saisonnier ou son employeur et l'entremise entre un employeur et son salarié, travailleur saisonnier.

Au 31 mars 2019, il manquait donc **trois mesures d'application** (soit 30 % des mesures prévues) :

- à l'**article 27**, pour préciser les modalités de mise en œuvre de l'obligation, pour les détenteurs de voitures légères ou de poids lourds, de se munir de chaînes, de chaussettes à neige (dispositifs amovibles), de pneus neige ou de pneus hiver (dispositifs inamovibles) afin de circuler en montagne pendant les périodes hivernales à risque (article L. 314-1 du code de la route). Le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) précise que le décret a été soumis à l'ensemble des consultations obligatoires et était prêt à être publié en fin d'année 2018. Toutefois, dans le contexte social de la fin de l'année, **le Gouvernement a suspendu sa publication**. Une relance aurait été faite récemment par le délégué interministériel à la sécurité routière. Une circulaire et un arrêté devraient également être pris afin de définir le périmètre des collectivités territoriales concernées. La circulaire aux préfets expliciterait la traduction opérationnelle de ce dispositif et son calendrier de mise en œuvre ;

- 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). Comme votre commission le relevait l'an dernier, le Conseil supérieur de l'énergie a rendu un avis favorable sur le projet de décret. **Ce dernier est désormais suspendu à l'analyse de la Commission européenne**

---

*dispositions environnementales de la loi et relatives à la politique de l'eau. Enfin, le titre V rassemble des dispositions diverses essentiellement techniques.*

<sup>1</sup> JORF n° 0058 du 9 mars 2019.

sur la compatibilité avec le droit de l'Union en matière d'aides d'État d'une mesure similaire applicable aux électro-intensifs. Le CGET identifie par ailleurs deux difficultés : la compétence de fixations des tarifs relevant de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), le rôle de l'État reste à préciser. En outre, des négociations sont en cours avec la direction générale de la concurrence de la Commission européenne. Votre commission n'a donc pas de visibilité sur l'aboutissement de cette mesure, qui devra par ailleurs faire l'objet d'une notification formelle à la Commission à l'issue des discussions en cours sur le volet électricité.

- 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, qui relève de la responsabilité de la direction générale de la sécurité civile et de la gestion des crises au ministère de l'Intérieur, n'a **pas été pris**. Un projet de décret a été soumis par la Direction de la jeunesse, de l'éducation populaire et de la vie associative du ministère de l'éducation nationale pour consultation. Il a reçu un **avis favorable du CGET**. Les consultations obligatoires auraient par ailleurs été effectuées et le Conseil national de la montagne doit être consulté (la commission permanente devrait rendre son avis le 17 mai prochain). Un arrêté relatif aux dispositions de sécurité afférentes devra également être pris par le ministère de l'Intérieur.

Votre commission relève en outre qu'une **circulaire a été prise le 12 mars 2019 afin de préciser l'application de l'article 71** (cadre des unités touristiques nouvelles - UTN) dans le prolongement du décret n° 2017-1039 du 10 mai 2017 relatif à la procédure de création ou d'extension des UTN.

Au-delà, en application de l'article 17 de la loi, le Gouvernement devait remettre, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi Montagne II, un **rapport sur la juste compensation des surcoûts associés à la pratique des actes médicaux et paramédicaux en zone de montagne**. Votre commission constate que ce rapport n'a toujours pas été remis, alors même que le sujet est essentiel pour l'attractivité des zones de montagne et l'égalité entre les territoires. Cet article, **introduit par les députés**, avait été délégué au fond par votre commission à la commission des affaires sociales, qui avait adopté des **amendements de suppression en commission**, conduisant à la suppression de l'article. **Toutefois, en commission mixte paritaire, la disposition avait été rétablie à l'initiative des députés.**

En outre, votre commission rappelle qu'en application de l'article 45, le Gouvernement devra réaliser, d'ici **décembre 2019**, une évaluation de l'impact 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, qui remplissent les conditions mentionnées à

l'article L. 2221-1 et au 2° de l'article L. 2221-4 du code général des collectivités territoriales et dont les collectivités territoriales ou établissements publics de rattachement se sont portés volontaires pour cette expérimentation<sup>1</sup>.

Ce rapport doit analyser l'impact de l'expérimentation sur la **situation économique et financière des régies** concernées et sur la **situation de l'emploi** dans les territoires participants, ainsi que de l'impact des actions complémentaires mises en place par les régies afin de faire face aux difficultés entraînant une baisse de leur activité.

**Votre commission attire l'attention du Gouvernement sur la nécessité de veiller à remettre ces rapports, sauf à priver de leur objet les dispositions législatives les prévoyant.**

## 2. Points d'attention spécifiques

Enfin, votre commission demeure attentive à l'application de **plusieurs dispositions concourant à la cohésion territoriale et sociale** : 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, du déploiement des réseaux fixes et mobiles numériques en zone de montagne (**article 30 et suivants**), qui demeure insatisfaisant dans son rythme et doit être poursuivi, de même que la lutte contre la prédation du loup (**article 60**).

Sur ce dernier sujet, votre commission rappelle que notre collègue **Cyril Pellevat** a été chargé de conduire une mission d'information à la suite de la publication du Plan national d'actions 2018-2023 sur le loup et les activités d'élevage le 19 février 2018. Le rapport *Politique du loup : défendre un pastoralisme au service de la biodiversité*<sup>2</sup> contient ainsi **15 propositions** qui visent à susciter une prise de conscience de la **désespérance du monde pastoral**, sans remettre en cause la présence du loup, espèce protégée dans notre pays.

Concernant la **couverture numérique des zones de montagne**, plusieurs dispositions ont été introduites dans le code de l'urbanisme à l'initiative de notre collègue **Patrick Chaize** lors de l'examen du projet de loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, dont votre commission s'était saisie pour avis<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Pour rappel, ce dispositif expérimental est financé par l'État et par l'Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce.

<sup>2</sup> Rapport n° 433 (2017-2018) de M. Cyril Pellevat, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>3</sup> Avis n° 608 (2017-2018) de M. Patrick Chaize, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

Enfin, le dispositif des **zones de revitalisation rurale (article 7)** fait l'objet d'une attention particulière de la part de votre commission. **L'année 2020 représente un tournant pour les territoires identifiés dans ce zonage** : le principal dispositif d'exonérations fiscales prévu en ZRR (exonération d'IR et d'IS pour les activités créées ou reprises sur ces territoires) prendra fin au 31 décembre 2020 s'il n'est pas expressément renouvelé par le législateur ; de même, 4 000 communes précédemment classées en ZRR devraient sortir du classement par application de nouveaux critères entrés en vigueur en 2017, après avoir continué à bénéficier des effets du classement pendant une période transitoire de 3 ans.

En outre, un récent rapport de la **mission flash de l'Assemblée nationale** sur *l'efficacité des ZRR à l'aune de la politique européenne*, publié en novembre 2018 par Mmes **Anne Blanc**, députée de l'Aveyron (LREM), et **Véronique Louwagie**, députée de l'Orne (LR), au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation propose de ne pas reconduire en 2020 les dispositifs d'exonérations fiscales et sociales existants eu égard à « *l'absence d'effet incitatif du dispositif d'exonération d'IS ou d'IR pour les implantations d'entreprises* » et de majorer, « *à hauteur des économies permises par la suppression des exonérations fiscales sociales ouvertes en ZRR, la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)* » .

Est également à mentionner la remise récente d'un **rapport du Gouvernement au Parlement relatif à la mise en œuvre de la sortie progressive des effets du dispositif des zones de revitalisation rurale pour les communes concernées**, en application de la loi de finances pour 2018.

Dans ce contexte, et face au flou persistant au sujet des intentions du Gouvernement, **le Sénat a souhaité de se saisir du sujet**. Ainsi, la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances ont acté le principe d'un **rapport d'information commun sur ce sujet**. Réalisé par Mme **Frédérique Espagnac** et MM. **Rémy Pointereau** et **Bernard Delcros**.

#### 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, 5 en 2016-2017 et une en 2017-2018. Au total, 34 mesures d'application avaient été prises (soit 90 % des mesures prévues) et il manquait encore **4 mesures d'application** au 31 mars 2018.

Au 31 mars 2019, une nouvelle mesure a été prise : il s'agit, à l'**article 22**, du décret n° 2018-275 du 16 avril 2018 portant modification du décret n° 84-810 du 30 août 1984 relatif à la sauvegarde de la vie humaine en mer, à la prévention de la pollution, à la sûreté et à la certification sociale des navires. Ce décret en Conseil d'État détermine les conditions d'application de l'article L. 5514-3 du code des transports, notamment les conditions de délivrance du document attestant la conformité d'un navire aux dispositions de l'État du pavillon mettant en œuvre la convention n° 188 sur le travail dans la pêche, 2007, de l'Organisation internationale du travail. Le décret prévoit que toute décision concernant ce document, nommé « certificat social de la pêche », est délivrée, sur demande de l'armateur, par le chef de sécurité des navires après avis d'une commission de visite comprenant au moins un chef de centre de sécurité des navires ou son représentant, en qualité de président, et un inspecteur de la sécurité des navires et de la prévention des risques professionnels maritimes.

Votre commission se félicite que des progrès rapides aient pu être accomplis depuis 2015 pour atteindre au 31 mars 2019, avec 35 mesures d'application prises, un **taux d'application de 92 %** pour cette loi. **Trois mesures d'application restent encore à prendre à cette date** (soit 8 % des mesures prévues) :

- à l'**article 22** :

- 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). Ces dispositions constituent la transposition en droit français de la convention n°185 de l'Organisation internationale du travail<sup>1</sup>. La Direction des affaires maritimes indique que « *aucun pays ayant ratifié cette convention ne l'a mise en œuvre compte tenu de sa complexité technique et de son coût. C'est pourquoi une action est entreprise auprès de l'OIT visant à modifier les caractéristiques techniques de ce document. Dans cette attente, le décret d'application prévu à l'article L. 5512-4 du code des transports ne peut être pris* » ;

---

<sup>1</sup> Convention ratifiée par la France par la loi n° 2004-146 du 16 février 2004.

- à l'**article 25**, deux mesures réglementaires d'application sont encore nécessaires :

- 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 le Conseil d'État est en cours de saisine sur ce projet de décret.
- 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 de l'habilitation à légiférer par ordonnance figurant à l'article 37 d) et e) du projet de loi d'orientation des mobilités.

***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. Comme indiqué l'an passé, le Gouvernement considère que ce texte n'est pas nécessaire, ces garanties étant facultatives, et, l'absence d'une mesure réglementaire ne faisant pas obstacle au principe selon lequel les demandeurs de permis doivent fournir la preuve de leur capacité à assumer les charges financières résultant d'un accident.

À la suite de la loi n° 2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, et de l'abandon en février 2019 d'un projet en Guyane, le ministère de la transition écologique et solidaire a précisé à votre commission qu'un seul dossier pourrait relever du régime visé par la loi du 2 décembre 2015, sous réserve que le dernier permis d'exploration *offshore* actif, situé dans l'Océan indien, débouche sur un projet.

Pour ces deux raisons, **le Gouvernement a confirmé à votre commission qu'il n'envisage pas de prendre ce décret.**

## COMMISSION DES FINANCES

	<u>Pages</u>
<b>AVANT-PROPOS .....</b>	<b>311</b>
<b>ÉLÉMENTS STATISTIQUES.....</b>	<b>315</b>
<b>I. L'APPLICATION DES SEPT LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018....</b>	<b>317</b>
A. DEUX LOIS D'APPLICATION DIRECTE.....	317
B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN DIMINUTION .....	317
C. UN RETARD GLOBAL DANS LES DÉLAIS DE PUBLICATION .....	318
D. DEUX LOIS DONT LA TOTALITÉ DES MESURES RÉGLEMENTAIRES ONT ÉTÉ PRISES .....	319
1. <i>La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.....</i>	319
2. <i>La loi ratifiant l'ordonnance de transposition de la deuxième directive européenne             concernant les services de paiement dans le marché intérieur .....</i>	319
E. TROIS LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE .....	321
1. <i>La seconde loi de finances rectificative pour 2017 .....</i>	321
2. <i>La loi de finances pour 2018.....</i>	327
3. <i>La loi relative à la lutte contre la fraude .....</i>	339
<b>II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES .....</b>	<b>344</b>
A. UNE LOI ENTIÈREMENT MISE EN APPLICATION DANS L'ANNÉE.....	344
1. <i>La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.....</i>	344
B. SIX LOIS DONT LE TAUX D'APPLICATION A ÉVOLUÉ CETTE ANNÉE, SANS ÊTRE INTÉGRALEMENT APPLIQUÉES .....	345
1. <i>La loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.....</i>	345
2. <i>La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.....</i>	347
3. <i>La loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.....</i>	347
4. <i>La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016.....</i>	349
5. <i>La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017.....</i>	352
6. <i>La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016.....</i>	353
C. QUATRE LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION .....	355
1. <i>La loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.....</i>	355
2. <i>La loi n° 2013-672 du 26 juillet 2013 de séparation et de régulation des activités             bancaires .....</i>	356
3. <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>	357
4. <i>La loi n° 2015-1786 du 29 décembre 2015 de finances rectificative pour 2015.....</i>	358
D. LES ARTICLES DE LA LOI « SAPIN 2 » EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES FINANCES.....	359

<b>III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE.....</b>	<b>361</b>
A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1 <sup>ER</sup> OCTOBRE 2017 .....	361
B. ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE .....	361
<b>IV. LÉGISLATION PAR ORDONNANCES .....</b>	<b>363</b>
A. L'HABILITATION PRÉVUE PAR LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE .....	363
B. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI « SAPIN 2 » .....	364
C. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE .....	369
D. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI « MACRON » .....	374
<b>V. LA PUBLICATION DES RAPPORTS AU PARLEMENT .....</b>	<b>375</b>
A. LA PUBLICATION ET L'EXPLOITATION DES RAPPORTS DE L'ARTICLE 67 .....	375
B. PRÈS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ REMIS .....	376
<b>VI. CONCLUSION : BILAN DU CONTRÔLE DE LA MISE EN APPLICATION DES LOIS .....</b>	<b>389</b>
A. DES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES EN RAISON DES LACUNES DE L'OUTIL DE CONTRÔLE (LÉGIFRANCE) ET DES TEXTES EUX-MÊMES .....	389
B. DES LACUNES OBSERVÉES DANS LA PROCÉDURE DE TRANSMISSION DES RAPPORTS .....	389
C. LA POURSUITE DE LA COLLABORATION AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT .....	390
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>391</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 2017 et le 30 septembre 2018 et couvre une période allant jusqu'au 31 mars 2019 pour la publication des textes réglementaires, ordonnances et rapports.**

### 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	2017-2018
5	5	9	9	6	8	5	6	9 <sup>1</sup>

**Parmi les neuf lois** examinées par la commission des finances, **sept<sup>2,3</sup> font l'objet d'un suivi** de leur mise en application :

- la (première) loi n° 2017-1640 du 1<sup>er</sup> décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 ;

- la (seconde) loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 ;

- la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ;

- la loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022 ;

- la loi n° 2018-700 du 3 août 2018 ratifiant 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 ;

- la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude. Si la promulgation de cette loi a bien eu lieu après la période de référence, son adoption après accord en commission mixte paritaire est intervenue le 4 octobre 2018.

<sup>1</sup> Incluant la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

<sup>2</sup> Les conventions fiscales et les traités internationaux ne sont pas pris en compte pour le contrôle de l'application des lois.

<sup>3</sup> La loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017 ne nécessite aucune mesure d'application et par conséquent, est considérée comme d'application directe.

S'en tenir rigoureusement aux bornes de la période de référence aurait conduit à reporter le bilan d'application de cette loi au printemps 2020, ce qui aurait rendu l'exercice trop tardif. Par ailleurs, l'échéancier des textes d'application de cette loi, publié par le Gouvernement sur Légifrance<sup>1</sup>, indique que tous les décrets attendus devaient être publiés au plus tard avant le 1<sup>er</sup> mars 2019, soit dans la période couverte par le contrôle sénatorial de l'application des lois. Dès lors, il était plus lisible d'intégrer la loi relative à la lutte contre la fraude dans l'ensemble des lois suivies pour ce bilan de la session 2017-2018.

**La loi n° 2018-727 pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018** ayant été examinée par une commission spéciale, la commission des finances est responsable du suivi de l'application des 17 articles relevant de sa compétence, dont 2 renvoient à la publication d'un texte réglementaire et 2 autorisent le Gouvernement à légiférer par ordonnance.<sup>2</sup>

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 2017**, faisant toujours l'objet d'un suivi. Elles sont au nombre de **onze**<sup>3</sup>, la plus ancienne étant la **loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, pour laquelle un décret restait attendu.**

**Au total, le champ du présent contrôle porte sur 17 lois.**

**Évolution du ratio entre le nombre de mesures attendues\* pour les lois relevant au fond de la commission des finances et le nombre total des mesures attendues pour l'ensemble des lois de la période de contrôle**

2009-2010	2010-2011	2011-2012	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018 <sup>4</sup>
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 %	98/ 608 = 16,1 %

\* à l'exception des mesures devenues sans objet au cours de la session considérée et des rapports

<sup>1</sup><https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPubliee.do?idDocument=JORFDOLE000036747507&type=echeancier>

<sup>2</sup> Voir annexe infra.

<sup>3</sup> Le suivi statistique de l'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, dite Sapin 2, examinée par la commission des finances dans le cadre d'une délégation au fond de la commission des lois est réalisé par la commission des lois dans le présent rapport. Certaines mesures restant en attente au cours de la session 2017-2018 font l'objet d'une présentation par la commission des finances.

<sup>4</sup> Incluant la loi n°2018-898 du 24 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude.

Tableau statistique sur la mise en application des lois dont la commission des finances a été saisie au fond (au 31 mars 2019)

Lois contrôlées	Mesures attendues initialement	Remises de rapport attendues initialement	Mesures en attente depuis le dernier contrôle	Rapports en attente depuis le dernier contrôle	Mesures prises dans l'année	Rapports remis ou devenus sans objet	Mesures devenues sans objet	Mesures restant en attente	Rapports restant en attente	Taux de mise en application (hors rapport)	Taux de mise en application globale
2010-1657 LFI 2011	77	8	1	4	0	0	1	0	0	100%	100%
2011-1977 LFI 2012	44	9	4	3	0	0	1	3	0	93%	94%
2011-1978 LFR 2011	33	9	2	2	0	2	0	2	0	94%	95%
2013-672 activités bancaires	79	4	3	1	0	1	0	3	0	96%	96%
2013-1279 LFR 2013	51	2	2	1	0	0	1	1	0	98%	98%
2014-1655 LFR 2014	23	7	3	3	1	1	0	2	3	91%	83%
2014-1662 DADUE	7	0	1		0		0	1		86%	86%
2015-1785 LFI 2016	63	9	5	1	1	0	3	1	1	98%	97%
2015-1786 LFR 2015	40	4	3	3	0	1	0	3	2	93%	89%
2016-1917 LFI 2017	39	12	2	9	0	2	1	1	7	97%	84%
2016-1918 LFR 2016	43	2	12	0	2		7	3		93%	93%
<b>Total 1</b>	<b>499</b>	<b>66</b>	<b>39</b>	<b>27</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>14</b>	<b>20</b>	<b>13</b>	<b>96%</b>	<b>94%</b>
2017-1640 1ère LFR 2017		1				1			0	Sans objet	100%
2017-1775 2nde LFR 2017	33	4			27	3	2	3	1	88%	86%
2017-1837 LFI 2018	45	21			39	14	1	4	7	89%	82%
2018-32 LFPF 2018-2022	1	10			1	3	0	0	7	100%	36%
2018-700 ratification DSP 2	2				2			0		100%	100%
2018-898 lutte contre la fraude	17				6		0	11	1	35%	38%
<b>Total 2</b>	<b>98</b>	<b>36</b>		<b>27</b>	<b>76</b>	<b>21</b>	<b>3</b>	<b>19</b>	<b>16</b>	<b>80%</b>	<b>74%</b>
<b>Total sur l'ensemble des lois contrôlées</b>	<b>597</b>	<b>103</b>	<b>38</b>	<b>27</b>	<b>80</b>	<b>28</b>	<b>17</b>	<b>39</b>	<b>29</b>	<b>93%</b>	<b>90%</b>



## ÉLÉMENTS STATISTIQUES

Pour l'ensemble des lois contrôlées par la commission des finances, **97 mesures d'application ont été prises ou sont devenues sans objet** au cours de la période considérée, soit un **nombre proche de celui de l'année précédente** (93 mesures prises ou devenues sans objet lors de l'année parlementaire 2016-2017).

Ce chiffre représente **71 % de l'ensemble des mesures en attente au début du contrôle, qui s'élève à 136**, dont 38 mesures « anciennes », concernant les lois antérieures, et 98 « nouvelles », relatives aux lois de la période considérée<sup>1</sup>.

Pour la session 2017-2018, on constate :

– *S'agissant du stock :*

- **Une résorption modérée** : 4 mesures ont été prises et 14 sont devenues sans objet, soit 47,3 % des 38 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 98 mesures en attente d'application, 76 ont été prises et 3 sont devenues sans objet. **Le taux de mise en application des lois considérées s'élève ainsi à 81 %**, un taux légèrement inférieur à celui du précédent contrôle (83 %). Cet écart s'explique par un nombre de mesures attendues supérieur à celui de la session 2016-2017 (82 mesures attendues) et la comptabilisation de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, dont seules 35 % des mesures attendues sont prises.<sup>2</sup>

- La moitié des mesures prises ont été publiées **dans un délai inférieur ou égal à six mois<sup>3</sup>, un taux très inférieur à celui des années précédentes** (23,7 % en 2017-2018, 65,8 % en 2016-2017 et 28,6 % en 2016-2017).

À l'issue de ce contrôle, **38 mesures** sont toujours en attente au 31 mars 2019 (19 issues du stock, 19 de la session), un chiffre légèrement inférieur à celui du précédent contrôle (41).

---

<sup>1</sup> Les chiffres ici présentés excluent les demandes de rapports du Gouvernement au Parlement ainsi que les habilitations à légiférer par ordonnance. Ces deux types de mesure font l'objet d'un examen spécifique dans les sous-parties respectives ci-après.

<sup>2</sup> En retirant cette loi pour le calcul du taux global d'application de la session, le nombre de mesures attendues s'élève à 81 et le taux progresse à 90 %.

<sup>3</sup> Par rapport à la date de promulgation de la loi correspondante.



## I. L'APPLICATION DES SEPT LOIS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018

### A. DEUX LOIS D'APPLICATION 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° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017** ne renvoyait à aucun texte.

La **loi n° 2017-1640 de finances rectificative pour 2017** du 1<sup>er</sup> décembre 2017 ne prévoyait **aucune mesure réglementaire** d'application. Elle peut également être considérée d'application directe, puisque seul un rapport du Gouvernement était attendu.

À la suite de l'adoption d'un amendement de l'Assemblée nationale, l'**article 1<sup>er</sup>** de cette même loi prévoit la remise d'un rapport au Parlement exposant, pour les sociétés et groupes de sociétés, les effets respectifs, d'une part, de la suppression de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués prévue à l'article 235 *ter* ZCA du code général des impôts et, d'autre part, de l'instauration des contributions exceptionnelle et additionnelle prévues respectivement aux I et II du présent article.

Ce rapport a bien été transmis au Parlement le 19 janvier 2018.

### B. UN TAUX DE MISE EN APPLICATION EN DIMINUTION

Le taux global de mise en application des lois de la période diminue très légèrement par rapport à l'an dernier.

#### Mise en application des lois promulguées au cours de chaque session depuis 2013

	2017-2018	2016-2017	2015-2016	2014-2015	2013-2014
Nombre de dispositions pour lesquelles une mesure réglementaire d'application est prévue par la loi	98	82	114	103	122
Mesures prises	76	68	69	83	72
Mesures devenues sans objet	3	0	18	0	5
Mesures restant en attente	19	14	27	20	45
<b>Taux de mise en application</b>	<b>81 %</b>	<b>83 %</b>	<b>76 %</b>	<b>81 %</b>	<b>57 %</b>
<i>Taux global de mise en application (rapports inclus)</i>	74 %	73 %			

Sur les sept lois examinées au fond par la commission au cours de la période (hors conventions fiscales), **cinq nécessitent des textes réglementaires d'application. Sur les deux lois d'application directe, une seule prévoyait la remise d'un rapport.**

La période de référence, du 1<sup>er</sup> octobre 2017 au 31 mars 2019, se caractérise par un **taux de mise en application légèrement inférieur à celui du précédent contrôle** (80 % contre 83 %) pour un nombre de mesures attendues supérieur à celui de l'année dernière.

### C. UN RETARD GLOBAL DANS LES DÉLAIS DE PUBLICATION

Les délais de publication des mesures d'application attendues pour les lois de la période du présent contrôle accusent globalement un retard par rapport à l'objectif de 6 mois suivant la promulgation, délai prescrit par la circulaire du Premier ministre du 29 février 2008. En effet, **50 % des mesures publiées l'ont été avant six mois** (contre près de 67 % l'an dernier et 29 % il y a deux ans).

Il faut toutefois noter que **le délai moyen de publication de ces mesures ne dépasse que légèrement les 6 mois.**

#### Délais de parution des mesures prises en application des lois adoptées définitivement au cours de l'année parlementaire 2017-2018

	2017-2018		Pour mémoire 2016-2017		Pour mémoire 2015-2016	
		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>		<i>Soit</i>
Nombre de mesures prises dans un délai :						
- inférieur ou égal à 1 mois	7	50 %	2	70,6 %	5	29 %
- de plus d'1 mois à 3 mois	18		2		7	
- de plus de 3 mois à 6 mois	13		44		8	
- de plus de 6 mois à 1 an	35	46,1 %	19	28 %	42	60,9 %
- de plus d'1 an	3	3,9 %	1	1,4 %	7	10,1 %
<b>Total</b>	<b>76</b>	<b>100 %</b>	<b>68</b>	<b>100 %</b>	<b>69</b>	<b>100 %</b>

## **D. DEUX LOIS DONT LA TOTALITÉ DES MESURES RÉGLEMENTAIRES ONT ÉTÉ PRISES**

### **1. La loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022**

La loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 ne prévoyait qu'un seul texte réglementaire d'application pour son article 29. Cet article introduisait le dispositif de contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales, visant à « *consolider leur capacité d'autofinancement* » et à « *organiser leur contribution à la réduction des dépenses publiques et du déficit public* ». Ces contrats sont obligatoires pour les collectivités territoriales dont les dépenses réelles de fonctionnement pour 2016 excèdent 60 millions d'euros. La loi prévoit que ces contrats déterminent un objectif d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement, et renvoie les modalités d'application à un décret en Conseil d'État.

Ce texte a bien été publié, il s'agit du décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 pris pour l'application des articles 13 et 29 de la loi n°2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation pour les finances publiques pour les années 2018 à 2022. Ce décret fixe les modalités de calcul de divers éléments pris en compte dans le cadre de la contractualisation (population, dépenses et recettes réelles de fonctionnement, revenu moyen), notamment en cas de fusion ou de modification de périmètre. Si ce décret vise également l'article 13 de la loi de programmation, il faut souligner qu'aucun texte réglementaire n'était explicitement attendu pour ledit article, bien qu'il porte également sur la contribution des collectivités territoriales à la réduction des dépenses en fixant la trajectoire de l'objectif national d'évolution des dépenses réelles de fonctionnement des collectivités territoriales et de leurs groupements à fiscalité propre.

La loi de programmation pour 2018-2022 peut donc être considérée comme intégralement appliquée, bien que, sur les dix remises de rapport prévues par cette loi, seules trois ont été satisfaites.

### **2. La loi ratifiant l'ordonnance de transposition de la deuxième directive européenne concernant les services de paiement dans le marché intérieur**

Deux mesures réglementaires étaient attendues au titre de la loi n° 2018-700 du 3 août 2018 ratifiant 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 (dite « DSP 2 »).

**L'article 2** autorise les commerçants volontaires à fournir des espèces au consommateur à l'occasion d'une opération de paiement pour l'achat de biens ou de services.

**Il est toutefois renvoyé à un décret le soin de préciser les modalités de fourniture de ce service**, afin de déterminer un double encadrement :

- un plancher appliqué à l'opération d'achat d'une part, à savoir le montant minimal de l'opération de paiement d'achat dans le cadre de laquelle des espèces sont fournies ;

- un plafond maximal de fourniture d'espèces d'autre part, à savoir le montant maximal en numéraire pouvant être décaissé à cette occasion.

**Le décret n° 2018-1224 du 24 décembre 2018** a fixé ces montants. Le plancher retenu est faible, puisque le montant minimal de l'opération requis est de un euro, tandis que le montant maximal pouvant être décaissé s'élève à 60 euros.

Ce montant se révèle plus faible que ce qui était initialement envisagé et que les plafonds retenus chez nos voisins, à l'instar de l'Allemagne où il s'élève à 150 euros. M. Jérôme Reboul, sous-directeur des banques et des financements d'intérêt général à la direction générale du Trésor, a justifié ce choix, à l'occasion de l'audition conjointe sur la dématérialisation des moyens de paiements organisée par la commission des finances du Sénat le 27 mars dernier, en indiquant que *« le montant moyen du retrait dans un DAB est aujourd'hui d'un peu moins de 80 euros. Or le cash back est conçu pour se substituer au très grand nombre de petits retraits. Nous avons longuement discuté avec les fédérations de commerçants et ce plafond de 60 euros nous semble pertinent. Bien évidemment, si nous constatons que nous nous sommes trompés, nous le changerons. Je vous avais indiqué, lors de cette précédente audition, que nous tournions autour de 80 euros. J'avais également dit que le plafond allemand de 150 euros me semblait quelque peu élevé, sans doute en raison d'une utilisation plus intensive d'espèces. »*

En tout état de cause, ce montant maximal ne permet pas de pallier les situations de carence dans l'accès aux espèces constatées dans certaines parties du territoire, pour lesquelles une solution doit encore être définie.

**Tableau récapitulatif des mesures attendues**

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
2	Encadrement de la fourniture d'espèces à l'occasion d'une opération de paiement	Décret en Conseil d'État	Décret en Conseil d'État n°2018-1224 du 24/12/2018 publié au JO du 26/12/2018 relatif à la fourniture d'espèces dans le cadre d'une opération de paiement
3	Mobilités transitoires de communication entre prestataires de services de paiement et gestionnaires de compte	Décret	Décret n°2018-1228 du 24/12/2018 publié au JO du 26/12/2018 portant application de l'acte délégué adopté en vertu du 1 de l'article 98 de la directive (UE) 2015/2366 du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2015

L'ensemble des mesures réglementaires attendues ayant été prises, la loi ratifiant l'ordonnance de transposition de la directive « DSP 2 » est donc intégralement appliquée.

***E. TROIS LOIS EN ATTENTE DE MISE EN APPLICATION COMPLÈTE***

**1. La seconde loi de finances rectificative pour 2017**

**33 dispositions de la loi n°2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017 renvoient à un texte réglementaire d'application. 2 mesures sont devenues sans objet, et 27 mesures ont été appliquées. 4 mesures restent donc attendues.**

**Parmi les mesures introduites par cette loi figure notamment la procédure de recouvrement unique, prévue par l'article 73.** Cette procédure consiste en la saisine administrative à tiers détenteur et unifie l'ensemble des procédures existant au préalable. Cet article renvoyait à quatre décrets d'application, dont l'un était éventuel.

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2017, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement à cet article visant à plafonner les frais bancaires prélevés par les établissements de crédit lors d'une saisie administrative à tiers détenteur, précisant que ces frais ne pourraient dépasser 10 % du montant dû, dans la limite d'un plafond fixé par décret. La disposition adoptée prévoyait une entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Entré en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et respectant ainsi les délais énoncés à l'article 73, le **décret n° 2018-1118 du 10 décembre 2018 relatif aux frais bancaires perçus par les établissements de crédit à la suite d'une notification par un comptable public d'une saisie administrative à tiers détenteur** fixe le montant maximum des frais bancaires afférents à une saisie administrative à tiers détenteur à 100 euros, toutes taxes comprises.

**Trois autres décrets étaient prévus** par ce même article 73. Le XIII de l'article 73 précise ainsi que la saisie administrative à tiers détenteur s'appliquera au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires, auparavant assuré par voie d'opposition administrative, et renvoie à un décret en Conseil pour déterminer les modalités d'application de cette disposition.

Le XV prévoit par ailleurs que la notification des actes de créance aux sociétés de financement et organismes gérant des régimes de protection sociale, ainsi qu'aux établissements de crédit, se fera de manière dématérialisée selon des modalités définies par décret en Conseil d'État.

Ces deux mesures sont respectivement satisfaites par le **décret n° 2018-969 du 8 novembre 2018 modifiant le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964** relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables de la direction générale des finances publiques et le **décret n° 2018-968 du 8 novembre 2018 modifiant le décret n° 2015-243 du 2 mars 2015** relatif à la notification, par voie électronique, aux établissements de crédit, aux sociétés de financement et aux organismes gérant des régimes de protection sociale de certains actes pris en vue du recouvrement de créances de toute nature.

**Le XVII de l'article 73** précise que le I, à l'exception du 3°, les II à XII, les 1° et 2° du XIII, le XIV et le XVI entrent en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2019. **Aucun décret n'ayant été publié, les mesures sont entrées en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2019.**

\*\*\*

**L'article 75 introduit une obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne.** Il renvoie à trois reprises à un décret le soin :

- de fixer les conditions de mise en place de ce service de paiement ;
- de déterminer les critères écartant cette obligation ;
- d'établir l'échéancier de la mise en œuvre de cette obligation, avec un terme fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2022.

Ces trois mesures ont été prises au sein du même décret, le **décret n°2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018** relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne.

Il fixe notamment au 1<sup>er</sup> juillet 2019 l'entrée en vigueur de la première phase de mise en œuvre de cette obligation.

**Enfin, l'article 75 prévoyait la prise d'un arrêté pour fixer la liste des personnes morales de droit public auxquelles s'applique cette obligation.** Cet arrêté n'est pas pris, la liste est en cours de finalisation et devrait être publiée prochainement et en tout état de cause avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019. Les établissements et structures soumis à l'obligation à cette date ont été dûment informés de l'obligation législative et des modalités précisées au décret n°2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018 précité.

\*\*\*

**L'article 90 a créé un tirage spécial du loto consacré au patrimoine,** et prévoit que le montant des recettes issues des jeux de hasard affecté à la Fondation du patrimoine soit précisé par arrêté.

**Deux arrêtés,** l'un du 26 novembre 2018 et l'autre du 13 décembre 2018, ont affecté successivement les sommes de 16,47 millions d'euros et 3,12 millions d'euros à la Fondation du patrimoine, en application du III de l'article 90.

**Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)**

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
73 Div XVII A	Date d'entrée en vigueur de l'article.	Décret en CE	Les dispositions de l'article 73 devaient entrer en vigueur à une date fixée par décret, et au plus tard le 1 <sup>er</sup> janvier 2019. Le décret n'a pas été pris avant cette date. <b>Il n'est donc plus attendu.</b>
74 Div I	Moyens de paiement et plafond de recouvrement en numéraire	Décret	Cette disposition devient sans objet car abrogée par l'article 201 de la loi de finances pour 2019. <b>Le décret n'est donc plus attendu.</b>
75 Div I.	Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne	Arrêté	Un arrêté demeure attendu pour fixer la liste des personnes morales de droit public auxquelles s'applique cette obligation. Voir commentaire <i>supra</i> .
76 Div II.	Extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises	Décret	Décret éventuel : Cette disposition devait s'appliquer à une date fixée par décret, et au plus tard au titre des exercices clos à compter du 31 décembre 2019.

76 Div II.	Extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises	Décret	Décret éventuel : Cette disposition devait s'appliquer à une date fixée par décret, et au plus tard au titre le 31 décembre 2020.
76 Div II.	Extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises	Décret	Décret éventuel : Cette disposition devait s'appliquer à une date fixée par décret, et au plus tard aux déclarations devant être déposées à compter du 1er janvier 2020

**Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises)**

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
17 Division I-7°	Création d'un dispositif d'exonération fiscale pour les entreprises qui se créent dans les bassins urbains à dynamiser	Arrêté	Arrêté du 14 février 2018 constatant le classement de communes en bassin urbain à dynamiser
23 Div I. 3°	Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère	Décret	Décret n°2018-421 du 30 mai 2018 fixant le contenu de la déclaration spéciale mentionnée au IV de l'article 210-0 A du code général des impôts
23 Div II	Suppression de la procédure d'agrément préalable pour l'application du régime spécial des Fusions aux opérations de restructuration réalisées au profit d'une personne morale étrangère	Décret	Décret en Conseil d'État n°2018-270 pris pour l'application du 9° de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales
28	Abattement sur les plus-values résultant de la cession de terrains à bâtir dans des communes classées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements	Arrêté	Arrêté du 29 décembre 2017 fixant la liste des communes situées dans des zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre particulièrement important entre l'offre et la demande de logements pour l'application de l'abattement prévu au II de l'article 28 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017
30 Div I. 6°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels

30 Div I. 6°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret	Décret n° 2018-536 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et à leurs règles d'évaluation
30 Div I. 10°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 10°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 10°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 21°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 21°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 21°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 26°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
30 Div I. 26°	Codification de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels	Décret en CE	Décret n° 2018-535 du 28 juin 2018 codifiant les dispositions relatives à la révision des valeurs locatives des locaux professionnels et aux commissions départementales des valeurs locatives des locaux professionnels
56 Div	Contrôle des informations sur les	Décret	Décret n°2018-569 du 3 juillet 2018 relatif à

II. 3°	comptes financiers soumises à un échange automatique entre administrations fiscales		la transmission à l'administration de la liste des titulaires de comptes financiers n'ayant pas remis aux institutions financières les informations prévues au II de l'article 1649 AC du code général des impôts
57	Échange de données fiscales entre le ministère chargé du logement et la direction générale des finances publiques	Décret en CE	Décret n° 2018-541 du 28 juin 2018 pris en application de l'article L. 135 ZH du livre des procédures fiscales et relatif à la communication d'informations nécessaires à la détermination et au contrôle de l'éligibilité des demandeurs d'accès à un logement social
63 Div II 10°	Modification des dispositions applicables aux produits soumis à accises à la situation des départements et régions d'outre-mer	Décret	Décret n° 2018-408 du 29 mai 2018 portant application des articles 302 M et 302 M <i>ter</i> du code général des impôts dans les territoires ultramarins
63 Div II 12°	Modification des dispositions applicables aux produits soumis à accises à la situation des départements et régions d'outre-mer	Décret	Décret n° 2018-408 du 29 mai 2018 portant application des articles 302 M et 302 M <i>ter</i> du code général des impôts dans les territoires ultramarins
73 Div I. 3°	Introduction d'une procédure de recouvrement unique, la saisine administrative à tiers détenteur, unifiant l'ensemble des procédures existant au préalable	Décret	Décret n° 2018-1118 du 10 décembre 2018 relatif aux frais bancaires perçus par les établissements de crédit à la suite d'une notification par un comptable public d'une saisine administrative à tiers détenteur.
73 Div XII 2°	Introduction d'une procédure de recouvrement unique, la saisine administrative à tiers détenteur, unifiant l'ensemble des procédures existant au préalable	Décret en CE	Décret n° 2018-969 du 8 novembre 2018 modifiant le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables de la direction générale des finances publiques
73 Div XV	Introduction d'une procédure de recouvrement unique, la saisine administrative à tiers détenteur, unifiant l'ensemble des procédures existant au préalable	Décret en CE	Décret n° 2018-969 du 8 novembre 2018 modifiant le décret n° 64-1333 du 22 décembre 1964 relatif au recouvrement des amendes et condamnations pécuniaires par les comptables de la direction générale des finances publiques

75 Div I.	Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-689 du 1 <sup>er</sup> août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne
75 Div I.	Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-689 du 1 <sup>er</sup> août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne
75 Div II.	Obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-689 du 1 <sup>er</sup> août 2018 relatif à l'obligation pour les administrations de mettre à disposition des usagers un service de paiement en ligne
79 Div I. 2°	Réforme de la redevance d'archéologie préventive en milieu maritime, afin de l'adapter aux opérations d'aménagement en mer	Décret en CE	Décret du n° 2018-537 du 28 juin 2018 relatif à l'évaluation archéologique en mer pris pour l'application de l'article L. 524-6 du code du patrimoine
90	Affectation de recettes issues des jeux de hasard à la Fondation du patrimoine	Arrêté	Arrêté du 26 novembre 2018 et arrêté du 13 décembre 2018
92	Majoration de pension pour certains personnels d'insertion et de probation	Décret	Décret n° 2017-1806 du 29 décembre 2017 portant application de l'article 92 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017

## 2. La loi de finances pour 2018

**45 dispositions de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018** font appel à un texte réglementaire d'application. 4 mesures demeurent en attente, une mesure étant devenue sans objet et 40 mesures ayant été appliquées. Parmi les mesures attendues, plusieurs appellent des observations.

**L'article 68** a prorogé pour 4 ans, soit jusqu'en 2021, le dispositif fiscal d'incitation à l'investissement locatif intermédiaire des particuliers, dit dispositif « Pinel », et l'a recentré sur les zones les plus tendues en termes de logements (zones A et B1), ainsi que sur les communes couvertes par un contrat de redynamisation de site de défense.

- Le *X bis* de l'article 199 *novovicis* du code général des impôts, inséré par cet article, a prévu un **dispositif de plafonnement du montant des frais et commissions** payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif « Pinel » d'encouragement au développement du

logement locatif intermédiaire. Ce dispositif a été introduit à l'initiative de la commission des finances du Sénat. La définition de ses modalités doit faire l'objet d'un décret dont une version préliminaire a été soumise à la consultation des acteurs à la mi-2018.

**Votre président s'étonne que ce décret n'ait toujours pas été pris**, alors même que la loi de finances pour 2019 a précisé le dispositif, sur la proposition du Gouvernement, afin de faciliter sa mise en œuvre.

- Le IV de l'article 68 prévoit que le Gouvernement remet au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018, un **rapport d'évaluation des zones géographiques** établies pour déterminer l'éligibilité au **dispositif « Pinel »**, notamment afin d'apprécier la pertinence des critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés.

Ce rapport est parvenu au Sénat au début du mois de mars 2019, soit avec un **retard de six mois**.

En outre **la portée du rapport est limitée** par le fait que, comme l'indique sa conclusion, **il ne se base pas sur les données fiscales** dont dispose pourtant le Gouvernement par l'intermédiaire de la Direction générale des finances publiques (DGFIP), pas plus que sur les données détaillées dont dispose la Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF). Le rapport conclut sur la disponibilité « à brève échéance », des données détaillées collectées par la DGFIP au titre de l'engagement de location souscrit par les ménages afin de bénéficier de l'avantage fiscal.

Ces données ont en effet été transmises au ministère chargé du logement après l'achèvement de ce rapport, soit au début du mois de mars 2019 comme l'a annoncé le ministre M. Julien Denormandie devant l'Assemblée nationale<sup>1</sup>. La mise à disposition des données de la CNAF nécessiterait la prise d'un décret en Conseil d'État, soumis préalablement à la Commission nationale Informatique et Libertés (CNIL).

**Votre président constate une nouvelle fois que les difficultés d'accès aux données limitent la possibilité pour le Parlement**, mais aussi en l'occurrence pour le **Gouvernement** lui-même **d'évaluer les politiques publiques**. **Il est incompréhensible que**, pour des raisons liées au cloisonnement entre des services, **un rapport demandé par le Parlement au Gouvernement ne puisse utiliser des données dont dispose l'administration placée sous son contrôle**.

- Le V du même article prévoit la remise, d'ici le 1<sup>er</sup> septembre 2019, d'un rapport d'évaluation du dispositif Pinel dans son ensemble, et non, comme le rapport prévu au IV, du seul zonage de ce dispositif. Votre

---

<sup>1</sup> « Les données fiscales doivent nous permettre de mieux piloter la politique du logement. Nous avons beaucoup avancé ; depuis mon arrivée au ministère, nous avons travaillé avec Bercy, et nous venons de récupérer un ensemble important de données, que nous mettrons à votre disposition. » (M. Julien Denormandie, ministre chargé de la ville et du logement, Assemblée nationale, [séance du 6 mars 2019](#)).

président de la commission des finances forme le vœu que les données mises à disposition par l'administration fiscale permettent cette fois d'établir une évaluation de qualité, remise dans les délais prévus afin de permettre leur prise en compte dans le cadre des débats relatifs au projet de loi de finances pour 2020.

\*\*\*

**L'article 79** prévoit la prorogation pour 2018 et l'aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Il prévoyait un décret et deux arrêtés pour son application.

**Le décret n° 2018-416 du 30 mai 2018** est venu préciser les conditions de qualification des auditeurs effectuant les audits énergétiques éligibles au CITE.

**L'arrêté du 30 décembre 2017** a complété et modifié les caractéristiques techniques de certains équipements, matériaux ou appareils éligibles au CITE. Il s'agissait notamment d'exclure les chaudières à haute performance énergétique fonctionnant au fioul tout en maintenant l'éligibilité de celles qui bénéficient d'une très haute performance énergétique et de prévoir un plafonnement des dépenses d'acquisition de pompes à chaleur dédiées à la production d'eau chaude sanitaire.

**L'arrêté du 30 mai 2018** est venu préciser le contenu des audits énergétiques éligibles au CITE mentionnés ci-dessus.

\*\*\*

**L'article 83 a prorogé pour quatre ans le prêt à taux zéro (PTZ)**, prévu à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation, **tout en resserrant sa distribution sur certaines zones géographiques**, selon que le logement est acquis dans le neuf ou dans l'ancien avec travaux.

Le I de cet article prévoyait plusieurs mesures réglementaires :

- un premier **arrêté** devait établir le classement des communes par zone géographique, en fonction principalement des besoins en logements ainsi que du montant des prix de vente et des loyers de l'immobilier résidentiel ;

- un deuxième **arrêté** devait préciser lesquelles de ces zones géographiques satisfont aux conditions de localisation ajoutées au dispositif par le présent article 83.

Un **arrêté du 30 décembre 2017**, relatif au classement des communes par zone pour l'octroi des prêts ne portant pas intérêt consenti pour financer la primo-accession à la propriété prévus à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation, a satisfait en substance à cette exigence en faisant référence, pour le classement des communes, au zonage A, B1, B2 et C utilisé communément pour les dispositifs d'aide au logement.

Le III de l'article 83 prévoyait la remise au Parlement d'un **rapport d'évaluation des zones géographiques précitées** avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018, notamment afin d'apprécier la pertinence des critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés. Ce rapport, déjà mentionné au sujet du dispositif Pinel (article 68 de la même loi de finances initiale pour 2018), a été remis au début du mois de mars 2018.

Enfin, le IV prévoyait qu'un rapport d'évaluation sur l'ensemble du dispositif devait être remis d'ici au 1<sup>er</sup> septembre 2019. Les observations faites au sujet des rapports d'évaluation du dispositif Pinel et de son zonage peuvent être réitérées au sujet de ces deux rapports.

\*\*\*

**L'article 130** a mis en place sur la proposition du Gouvernement, à l'article L. 443-14-1 du code de la construction et de l'habitation, une **taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social**. Cette taxe, qui dans le texte d'origine du projet de loi de finances devait porter sur le produit des cessions, a été recentrée sur les plus-values des cessions sur la proposition conjointe de nos collègues Philippe Dallier et Dominique Estrosi Sassone. Elle s'applique aux cessions de logements situés en France métropolitaine opérées au cours du dernier exercice clos par les organismes d'habitations à loyer modéré et par les sociétés d'économie mixte de construction et de gestion de logements sociaux agréées.

Le rapporteur général, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2019, a constaté que la mise en œuvre de cette taxe, d'ailleurs difficile à concilier avec son souhait de favoriser par ailleurs les ventes de logements sociaux, était particulièrement difficile et supposait la mise en place de coordinations entre les bailleurs sociaux et l'administration. En conséquence, l'application du dispositif, initialement prévue à compter du 31 décembre 2017, a été repoussée au 31 décembre 2019.

Cette prolongation, alors que le dispositif relève d'une proposition initiale du Gouvernement, permet de s'interroger sur le degré de préparation de la mesure.

\*\*\*

Introduit à l'initiative du député Éric Ciotti, rapporteur pour avis des crédits du programme 161 « Sécurité civile », **l'article 171** a prévu de **rendre gratuite la circulation sur autoroute pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération**.

Le Sénat avait adopté cet article, suivant la proposition de notre collègue Jean Pierre Vogel, rapporteur spécial des crédits du programme 161, considérant qu'il apparaissait *« justifié que les véhicules effectuant des tâches d'intérêt général soient systématiquement exonérés de frais de péage autoroutier, tant sur le plan des principes qu'au plan financier. Ainsi, pour la seule police*

*nationale, 6,54 millions d'euros sont prévus en CP au titre des dépenses de péage pour 2018. »<sup>1</sup>*

**L'article 171** a ainsi créé **l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière**, en renvoyant ses modalités d'application à un décret en Conseil d'État. Ce décret n'est toujours pas publié, le ministre de l'intérieur ayant indiqué, lors de l'examen des crédits de la mission « *Sécurités* » à l'Assemblée nationale, que « *le Conseil d'État avait rendu un avis précisant qu'il était interdit de solliciter des usagers de l'autoroute le financement de la gratuité qui serait accordée à un tiers, quel qu'il soit.*<sup>2</sup> » En réponse à Mme Catherine Troendlé, rapporteur pour avis des crédits du programme 161, **le secrétaire d'État Laurent Nuñez** a répondu qu'il craignait que « *ce décret, qui est à l'étude, ne soit entaché de quelques points d'illégalité [...]* Nous continuons cependant à creuser cette piste. »<sup>3</sup>

**Le ministère de l'intérieur a détaillé ces points d'illégalité dans une réponse du 20 décembre 2018 à la question écrite de notre collègue Angèle Prévile<sup>4</sup>**, arguant qu'une telle exonération pour ces véhicules en opération serait doublement inconstitutionnelle : elle suppose en effet une rupture d'égalité des usagers devant le péage. En effet, la perte de recettes pour les sociétés concessionnaires d'autoroute, estimée à plusieurs dizaines de millions d'euros par an, serait compensée par une hausse des tarifs, répercutée sur les usagers. Or, l'aspect régalien de telles opérations de sécurité nécessite un financement par le contribuable et non par l'utilisateur. S'il est saisi, le juge du contrat pourrait alors enjoindre l'État à prendre en charge cette perte de recettes pour les concessionnaires, neutralisant alors le principal objet de la mesure

Par ailleurs, le dispositif paraissait difficilement opérant, l'application de l'exonération de péage nécessitant une vérification du véhicule et du caractère opérationnel de son déplacement. Cette vérification ne pourrait être effectuée qu'*a posteriori* par les sociétés concessionnaires et impliquerait donc une charge supplémentaire pour les services publics de secours.

Si ces difficultés juridiques et opérationnelles peuvent expliquer le retard de publication du décret, l'application de la mesure reste néanmoins attendue.

**Dans un communiqué du 4 avril 2019, Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial n° 108 (2017-2018) de M. Jean Pierre Vogel, fait au nom de la commission des finances, déposé le 23 novembre 2017.

<sup>2</sup> Extrait du compte rendu intégral de la deuxième séance publique du mardi 6 novembre 2018 à l'Assemblée nationale.

<sup>3</sup> Compte rendu des débats de la séance du 6 décembre 2019 au Sénat [http://www.senat.fr/seances/s201812/s20181206/s20181206\\_mono.html#orat40](http://www.senat.fr/seances/s201812/s20181206/s20181206_mono.html#orat40)

<sup>4</sup> Question écrite n°06847 de Mme Angèle Prévile, publiée dans le JO Sénat du 20/09/2018 - page 4738 <https://www.senat.fr/questions/base/2018/qSEQ180906847.html>

**solidaire, chargée des transports, a confirmé la mise en œuvre prochaine de cette mesure**, à travers une révision des conventions entre les sociétés concessionnaires d'autoroute et les services départementaux d'incendie et de secours (SDIS), afin d'inclure la prise en charge des dépenses de péage réalisées par ces derniers.

Si cette solution envisagée semble aller dans un sens proche de l'intention du législateur, elle n'est pas exempte d'écueils : d'une part, elle ne règle pas la question de la compensation de perte de recettes pour les sociétés concessionnaires. D'autre part, l'application de l'article aurait lieu de façon diffuse et opaque puisqu'elle se ferait à travers une renégociation entre chaque SDIS et les sociétés concessionnaires. Cette méthode occulte les garanties d'unicité et de publicité inhérentes à un décret et compromet l'information du Parlement. Enfin, la lacune principale de cette solution réside dans son champ d'application : elle ne concerne que les SDIS, alors même que **l'article L. 122-4-3 du code de la voirie routière** prévoit la gratuité du péage pour l'ensemble des véhicules d'intérêt général prioritaires, qu'ils s'agissent de ceux des SDIS, ou de ceux de la police, de la gendarmerie, des services d'aide médicale urgente (SAMU) etc.

\*\*\*

**L'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale** - modifié par l'article 172 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 - prévoit que **l'allocation aux adultes handicapés est prise en compte en tant que revenu professionnel** sous réserve que les revenus professionnels mensuels du travailleur handicapé, hors prise en compte de cette allocation, atteignent un **montant fixé par décret**.

**Initialement**, avant la modification de la loi de finances pour 2018, étaient également prises en compte comme revenus professionnels :

- les pensions et rentes d'invalidité, ainsi que les pensions de retraite à jouissance immédiate liquidées à la suite d'accidents, d'infirmités ou de réforme, servies au titre d'un régime de base légalement obligatoire de sécurité sociale ;

- les pensions d'invalidité servies au titre du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre ;

- la rente allouée aux personnes victimes d'accidents du travail et de maladies professionnelles.

Par ailleurs, l'article L. 842-8 du code de la sécurité sociale, avant la modification par la loi de finances pour 2018, ne renvoyait pas à un décret mais précisait le montant à partir duquel l'allocation aux adultes handicapés (AAH) était considérée comme revenu professionnel dans le calcul de la prime d'activité, à savoir un salaire mensuel équivalent à 29 fois le SMIC brut horaire.

Prévu dans la nouvelle rédaction de **l'article L. 842-8 précité**, le **décret n° 2018-68 du 6 février 2018** fixe le seuil pour le calcul dérogatoire de la prime d'activité : il s'agit du même seuil de **29 fois le SMIC brut horaire**, prévu auparavant à la loi de finances pour 2018. Le présent décret entre en vigueur au titre des allocations dues à compter du 1er janvier 2018.

**Toutefois, il est à noter que l'exclusion des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité n'avait pas été appliquée en 2018, tel qu'elle avait été pourtant votée par le législateur en loi de finances pour 2018.**

**Un amendement gouvernemental** avait été ainsi introduit à l'Assemblée nationale en cours de navette au projet de loi de finances pour 2019. **L'article 269 de la loi de finances pour 2019 est ainsi venu rétablir la prise en compte des rentes AT-MP et des pensions d'invalidité - exclues par la loi de finances pour 2018 - dans le calcul de la prime d'activité :**

- Sur 2018, pour tous les bénéficiaires de ces rentes et pensions ayant des droits à la prime d'activité ;

- À partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 et jusqu'au 31 décembre 2024 pour les seules personnes - bénéficiaires de ces pensions et rentes - ayant perçu au moins une fois de la prime d'activité entre le 31 décembre 2017 et le 31 décembre 2018.

Dans leur rapport sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » du PLF pour 2019, nos collègues Arnaud Bazin et Éric Bocquet, rapporteurs spéciaux, ont ainsi regretté la mise en œuvre chaotique de cette mesure<sup>1</sup>. Toutefois, ils n'ont pu qu'accueillir **favorablement l'article 269 du PLF pour 2019, introduit par amendement gouvernemental, puisqu'il sécurisait la situation des bénéficiaires pour 2018 et jusqu'en 2024 même si les modifications apportées par le Gouvernement ne leur paraissaient pas pleinement satisfaisantes pour plusieurs raisons : mise en œuvre d'un « droit à deux vitesses », sanction du non-recours, et création d'une situation complexe en matière de droits.**

---

<sup>1</sup> Rapport spécial annexé au rapport général n° 147 (2018-2019), de MM. Arnaud BAZIN et Éric BOCQUET, fait au nom de la commission des finances, déposé le 22 novembre 2018 <http://www.senat.fr/rap/l18-147-329/l18-147-32916.html#toc177>

**Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)**

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
68 Div I	Prorogation et recentrage de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire (dispositif « Pinel »)	Décret	Ce décret reste attendu ( <b>voir commentaire supra</b> ).
74 Div I et II	Aménagement de la réduction d'impôt « Madelin »	Décret	Mesure différée en attente de la décision de la Commission européenne (date qui ne peut être postérieure de plus de trois mois à la date de réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer cette disposition lui ayant été notifiée comme étant conforme au droit de l'Union européenne).
130 Div I	Création d'une taxe sur le produit des cessions de logements des organismes de logement social	Arrêté	Cet arrêté reste attendu ( <b>voir commentaire supra</b> ).
139 Div I	Création d'une taxe affectée au centre technique du papier (CTP)	Décret en CE	Ce décret n'est pas un renvoi de la loi n°2017-1837 de finances pour 2018 mais de l'ordonnance n°2014-135 du 17 février 2014 modifiant la partie législative du code de la recherche (article 521-3 précisant que la prise de ce décret intervient « <i>en tant que de besoin</i> »). <b>Ce décret n'est donc plus attendu au titre de la LFI pour 2018.</b>
171	Exemption des véhicules d'intérêt général prioritaires en opération des frais de péage autoroutier	Décret en CE	Ce décret reste attendu ( <b>voir commentaire supra</b> ).

**Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises)**

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
31	Création de l'impôt sur la fortune immobilière et suppression de l'ISF	Décret	Décret n° 2018-391 du 25 mai 2018 relatif aux obligations déclaratives incombant aux redevables et aux sociétés ou organismes dans le cadre de l'impôt sur la fortune immobilière

31	Création de l'impôt sur la fortune immobilière et suppression de l'ISF	Décret	Décret n° 2018-404 du 29 mai 2018 relatif à la réduction d'impôt accordée au titre des dons effectués au profit de certains organismes d'intérêt général et à l'exonération des bois et forêts et des parts de groupements forestiers en matière d'impôt sur la fortune immobilière
31	Création de l'impôt sur la fortune immobilière et suppression de l'ISF	Arrêté	Arrêté du 24 avril 2018 fixant la liste des associations reconnues d'utilité publique de financement et d'accompagnement de la création et de la reprise d'entreprises prévue au 10° du I de l'article 978 du code général des impôts
33	Augmentation du barème du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport pour les grands navires de plaisance ou de sport	Décret	Décret n° 2018-498 du 19 juin 2018 pris en application de l'article 33 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et portant sur la répartition entre les organismes mentionnés à l'article L. 742-9 du code de la sécurité intérieure du droit annuel de francisation et de navigation et du droit de passeport
44	Mesures relatives à l'ajustement des ressources affectées à des organismes chargés de missions de service public	Arrêté	Arrêté du 22 février 2018 relatif à la mise en œuvre du prélèvement prévu à l'article 44 de la loi de finances pour 2018
57 Div II	Équilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois	Décret	Décret n° 2017-1874 du 30 décembre 2017 relatif à l'émission des valeurs du Trésor
70 Div II	Prolongation jusqu'en 2020 d'exonérations dans les bassins d'emplois à redynamiser	Décret	Décret n° 2018-551 du 29 juin 2018 portant modification du Décret n° 2007-648 du 30 avril 2007 portant application du VII de l'article 130 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006 créant les bassins d'emploi à redynamiser (BER)
70 Div II	Prolongation jusqu'en 2020 d'exonérations dans les bassins d'emplois à redynamiser	Décret	Décret n° 2018-550 du 29 juin 2018 modifiant le Décret n° 2007-228 du 20 février 2007 fixant la liste des bassins d'emploi à redynamiser et les références statistiques utilisées pour la détermination de ces bassins d'emploi
74 Div I et II	Aménagement de la réduction d'impôt «	Arrêté	Arrêté du 11 juin 2018 pris en application du deuxième alinéa du VII de l'article 199

	Madelin »		<i>terdecies-0 A</i> du code général des impôts
79 Div I	Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	Arrêté	Arrêté du 30 décembre 2017 ( <b>voir commentaire supra</b> ).
79 Div I	Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	Décret	Décret n° 2018-416 du 30 mai 2018 ( <b>voir commentaire supra</b> ).
79 Div I	Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)	Arrêté	Arrêté du 30 mai 2018 ( <b>voir commentaire supra</b> ).
83 Div II	Prorogation du prêt à taux zéro (PTZ)	Décret	Décret n° 2017-1861 du 30 décembre 2017 ( <b>voir commentaire supra</b> ).
83 Div II	Prorogation du prêt à taux zéro (PTZ)	Arrêté	Arrêté du 30 décembre 2017, relatif au classement des communes par zone pour l'octroi des prêts ne portant pas intérêt consenti pour financer la primo-acquisition à la propriété prévus à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation ( <b>voir commentaire supra</b> ).
83 Div II	Prorogation du prêt à taux zéro (PTZ)	Arrêté	Arrêté du 30 décembre 2017, relatif au classement des communes par zone pour l'octroi des prêts ne portant pas intérêt consenti pour financer la primo-acquisition à la propriété prévus à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation ( <b>voir commentaire supra</b> ).
107 Div II	Actualisation du contenu de la documentation relative aux prix de transfert des entreprises multinationales	Décret	Décret n° 2018-554 du 29/06/2018 relatif à la documentation en matière de prix de transfert
113	Création d'une indemnité compensatrice de la hausse de la CSG pour les agents publics	Décret	Décret n° 2017-1889 du 30 décembre 2018 pris en application de l'article 113 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 et instituant une indemnité compensatrice de la hausse de la contribution sociale généralisée dans la fonction publique

126 Div I 2°	Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social	Arrêté	Arrêté du 27/02/2018 relatif au maintien dérogatoire de l'aide personnalisée au logement destinée à l'accession à la propriété pour les logements anciens et dans certaines communes
126 Div I 2°	Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social	Décret	Décret n° 2018-136 du 27/02/2018 relatif à la baisse de l'aide personnalisée au logement dans le cadre du dispositif de réduction de loyer de solidarité
126 Div I 4°	Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social	Arrêté	Arrêté du 27 février 2018 relatif au maintien dérogatoire de l'aide personnalisée au logement destinée à l'accession à la propriété pour les logements anciens et dans certaines communes
126 Div I 4°	Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social	Arrêté	Arrêté du 27 février 2018 relatif au maintien dérogatoire de l'aide personnalisée au logement destinée à l'accession à la propriété pour les logements anciens et dans certaines communes
126 Div I 10°	Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social	Arrêté	Arrêté du 4 juin 2018 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social
126 Div III	Réforme des aides au logement et de la politique des loyers dans le parc social	Arrêté	Arrêté du 4 juin 2018 fixant les modalités de calcul et de paiement de la cotisation due à la Caisse de garantie du logement locatif social et de la cotisation due à l'Agence nationale de contrôle du logement social
128 Div I	Obligation pour les CHRS de remplir annuellement l'enquête nationale de coûts	Mesure réglementaire	Arrêté du 12 mars 2018 fixant le modèle du tableau d'analyse de l'activité et des coûts de l'enquête nationale de coûts applicable au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion prévue aux articles L. 345-1 et L. 322-8-1 du code de l'action sociale et des familles
128 Div II	Obligation pour les CHRS de remplir annuellement l'enquête nationale de coûts	Mesure réglementaire	Arrêté du 12 mars 2018 fixant le modèle du tableau d'analyse de l'activité et des coûts de l'enquête nationale de coûts applicable au secteur de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion prévue aux articles L. 345-1 et L. 322-8-1 du code de

			l'action sociale et des familles
130 Div I	Création d'une taxe sur le produit des cessions de logements des organismes de logement social	Décret	Décret n° 2018-268 du 12 avril 2018 ( <b>voir commentaire supra</b> ).
134 Div I	Indemnisation des militaires victimes de l'amiante	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-546 du 28 juin 2018 relatif à la cessation anticipée d'activité des militaires reconnus atteints d'une maladie professionnelle provoquée par l'amiante
134 Div I	Indemnisation des militaires victimes de l'amiante	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-547 du 28 juin 2018 portant modification du Décret n° 2006-418 du 7 avril 2006 relatif à l'attribution d'une allocation spécifique de cessation anticipée d'activité à certains fonctionnaires et agents non titulaires relevant du ministère de la défense
135	Création d'une contribution des agences de l'eau au bénéfice d'opérateurs de l'environnement	Arrêté	Arrêté du 22 février 2018 relatif à la contribution financière des agences de l'eau à l'Agence française pour la biodiversité et à l'Office national de la chasse et de la faune sauvage
136 Div II	Prorogation et extension des mesures financées par le fonds de prévention des risques naturels majeurs	Arrêté	Arrêté du 11 février 2019 établissant la liste des types de travaux de réduction de la vulnérabilité aux inondations éligibles au fonds de prévention des risques naturels majeurs, dans le cadre d'un programme d'action de prévention des inondations
137	Création d'une contribution annuelle de l'agence française pour la biodiversité au profit des établissements publics chargés des parcs nationaux	Arrêté	Arrêté du 24 janvier 2019 organisant les modalités de la contribution financière de l'Agence française pour la biodiversité aux établissements publics des parcs nationaux pour l'année 2019
138	Contribution volontaire à l'autorité des marchés financiers dans le cadre de projets d'intérêt commun	Arrêté	Arrêté du 15 mars 2018
139 Div I	Création d'une taxe affectée au centre technique du papier (CTP)	Arrêté	Arrêté du 18 juin 2018

140	Suppression de la possibilité de surcentralisation des dépôts du livret A et du livret de développement durable et solidaire	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-83 du 12 février 2018
149 Div I	Réforme du financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes	Décret en CE	Décret en Conseil d'État n° 2018-196 du 21 mars 2018
149 Div I 1°	Réforme du financement du Haut Conseil du commissariat aux comptes	Décret	Décret n° 2017-1855 du 30 décembre 2018
172 Div I	Évolution de la prime d'activité	Décret	Décret n° 2017-1855 du 30 décembre 2018 ( <b>voir commentaire <i>supra</i></b> ).
175 Div I	Expérimentation des emplois francs	Décret	Décret n° 2018-68 du 6 février 2018
175 Div II	Expérimentation des emplois francs	Décret	Décret n° 2018-230 du 30 mars 2018

### 3. La loi relative à la lutte contre la fraude

**16 dispositions de la loi n°2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude** prévoyaient un texte réglementaire d'application. Une disposition est devenue sans objet et 40 mesures ont été appliquées. 6 de ces dispositions ont été satisfaites par la publication d'un texte réglementaire, et n'appellent pas de commentaires particuliers. En revanche, les principales mesures de cette loi renvoyant à un texte réglementaire demeurent en attente d'application.

**L'article 6** vise à assurer l'accès à l'information utile à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la fraude. Il renforce à cet effet les dispositifs d'échanges d'informations entre administrations, organismes et autorités chargées de la lutte contre la fraude.

Toutefois, les conditions dans lesquelles les agents peuvent avoir accès à ces informations sont renvoyées à un décret, qui n'est pas intervenu depuis la promulgation de la loi le 23 octobre 2018, alors que le

Gouvernement avait initialement prévu une publication de ce décret en mars 2019.

Quoique pertinentes, ces dispositions demeurent ineffectives en l'absence de mesures réglementaires.

\*\*\*

Afin de sécuriser la déclaration et le recouvrement de l'impôt des revenus par les plateformes en ligne par une mesure incitative et de simplifier et clarifier le régime fiscal applicable aux petits compléments de revenus, l'**article 10** a introduit un dispositif de déclaration automatique des revenus par les plateformes en ligne. Ce dispositif, qui vise à instituer un régime fiscal et social simple, unifié et équitable pour l'économie collaborative, constitue une solution proposée de longue date par la commission des finances du Sénat sur les modalités de recouvrement de l'impôt à l'heure de l'économie numérique.

**Il renvoie à deux reprises à un arrêté** le soin de préciser le montant de revenus en-dessous duquel s'applique la dispense d'obligations déclaratives fiscales des plateformes d'économie collaborative d'une part, et le contenu de ces obligations déclaratives d'autre part. Enfin, les I, II, III et V de l'article 10 s'appliquent aux revenus perçus à compter d'une date correspondante à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté précité. Ces trois mesures ont été satisfaites par l'arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 *bis* du code général des impôts, qui fixe notamment le seuil à 3 000 euros, et est entré en vigueur le 30 décembre 2018.

\*\*\*

**L'article 18** rend possible la publication des sanctions administratives appliquées aux personnes morales à raison de manquements fiscaux graves et frauduleux. Qualifiée de « *name and shame* », cette mesure constituait une des dispositions emblématiques de la loi et a fait l'objet de nombreuses déclarations du ministre de l'action et des comptes publics en ce sens.

Le Sénat avait ajusté le dispositif pour permettre la publication des seules sanctions administratives revêtant un caractère définitif. En effet, en autorisant la publication de sanctions sans que les voies de recours du contribuable ne soient épuisées, la mesure pouvait nuire de façon indue à la réputation de ce dernier.

L'Assemblée nationale a finalement rétabli le dispositif initial.

Les modalités d'application sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, qui n'est toujours pas intervenu. Contactée, l'administration n'a pas répondu à la sollicitation du Sénat. Les difficultés soulignées par le Sénat lors de l'examen du texte pourraient expliquer ce retard.

Quoiqu'il en soit, plus de six mois après la promulgation de la loi, une de ses mesures emblématiques n'est donc toujours pas applicable.

\*\*\*

**L'article 31** a élargi la liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales (ETNC), en ajoutant les juridictions figurant sur la liste adoptée par le Conseil l'Union européenne. En conséquence, il a modifié **l'article 238-0 A du code général des impôts** prévoyant l'arrêté fixant la composition de cette liste.

Avant cet élargissement, l'actualisation de cette liste devait avoir lieu chaque année. Au cours du dernier bilan de l'application des lois, votre président avait regretté *« que cette liste des États et territoires non coopératifs (ETNC) pour lutter contre la fraude et l'évasion fiscales, qui doit en principe être actualisée chaque année, ne l'ait pas été depuis avril 2016 et l'affaire des « Panama Papers » »*.

M. Christophe Castaner, secrétaire d'État chargé des relations avec le Parlement, avait indiqué que *« cette liste sera actualisée sur la base de l'adoption du projet de loi relatif à la lutte contre la fraude, déposé sur le bureau de la Haute Assemblée, et qui fixera les nouveaux critères d'identification de ces États. Ainsi, nous actualiserons et étendrons la liste nationale actuelle, en tenant compte de la liste noire européenne. [...] Après l'adoption de ce projet de loi, [...] il faudra que nous puissions procéder à cette actualisation le plus vite possible. »*<sup>1</sup>

Le 12 mars 2019, le Conseil de l'Union européenne a élargi sa propre liste « noire » en portant de 5 à 15 le nombre de pays et territoires inscrits. Cependant, aucun arrêté n'est venu tirer les conséquences de cette mise à jour de la liste européenne, et c'est toujours sur la base de l'arrêté du 8 avril 2016 que la composition de cette liste est précisée.

Par ailleurs, ce même article 31 prévoit désormais que *« le Gouvernement informe chaque année les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat compétentes en matière de finances et d'affaires étrangères de l'évolution de la liste des États et territoires non coopératifs mentionnée à l'article 238-0 A du code général des impôts. Cette information peut faire l'objet d'un débat. »* La commission des finances du Sénat n'a pas été destinataire de cette information, à tout le moins pas sous la forme d'un rapport au Parlement.

\*\*\*

**L'article 36** a réformé les conditions d'application de la procédure de poursuite pénale de la fraude fiscale, c'est-à-dire ce qu'on appelle communément le **« verrou de Bercy »**. Dans le texte finalement adopté, la commission des infractions fiscales (CIF) demeure saisie dans les cas où l'administration n'est pas tenue par la loi de dénoncer les faits au procureur de la République.

---

<sup>1</sup> Compte rendu de la séance du 5 juin 2018.

<https://www.senat.fr/seances/s201806/s20180605/s20180605004.html#orat27>

Les **conditions de fonctionnement de la commission** doivent toutefois être fixées par un décret en conseil d'État, prévu par le II de l'article L. 228 du livre des procédures fiscales dans la rédaction résultant de la loi relative à la lutte contre la fraude.

Dans l'attente d'un nouveau décret, le fonctionnement de la CIF continue d'être soumis aux articles R. 228-1 et suivants du livre des procédures fiscales, alors que ses compétences sont désormais réduites de manière importante, la nouvelle procédure s'appliquant, en application du II du présent article, aux contrôles pour lesquels une proposition de rectification a été adressée à compter du 23 octobre 2018.

**Il est donc nécessaire que le Gouvernement prenne ce décret le plus rapidement possible afin d'éviter des difficultés d'application de la nouvelle procédure.** À titre d'exemple, l'article R. 228-2 du même livre se réfère toujours à l'ancienne rédaction de l'article L. 228 précité.

**Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures non prises)**

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure non prise
6 Div I al1	Renforcement de l'accès à l'information utile à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la	Décrets	Ces deux décrets restent attendus. Voir commentaire <i>supra</i> .
6 Div I al 2	Renforcement de l'accès à l'information utile à l'accomplissement des missions de contrôle et de recouvrement des agents chargés de la lutte contre la fraude	Décrets	Ces deux décrets restent attendus. Voir commentaire <i>supra</i> .
11 div I	Responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires	Arrêté	Cet arrêté n'est pas pris, la mesure n'entrant en vigueur qu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2020.
11 div II	Responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires	Arrêté	Cet arrêté n'est pas pris, la mesure n'entrant en vigueur qu'au 1 <sup>er</sup> janvier 2020.

14	Modalités d'application de l'article 65 quinquies relatif à la possibilité pour les agents des douanes ayant au moins le grade de contrôleur et spécialement habilités par le directeur du service auquel ils sont affectés de se faire communiquer les données conservées et traitées par les opérateurs de communications électroniques.	Décret en CE	Ce décret reste attendu. L'administration n'a pas répondu aux sollicitations de la commission des finances.
15	Modalités d'application des I et II de l'article L. 96 G du livre des procédures fiscales relatifs au droit de communication au bénéfice des agents de l'administration des impôts ayant au moins le grade de contrôleur et spécialement habilités par le directeur du service auquel ils sont affectés.	Décret en CE	Ce décret reste attendu. L'administration n'a pas répondu aux sollicitations de la commission des finances.
18	Publication des sanctions administratives appliquées aux professionnels à raison des manquements fiscaux d'une particulière gravité	Décret en CE	Ce décret reste attendu. Voir commentaire <i>supra</i> .
31	Élargissement de la liste des ETNC, avec l'ajout des juridictions inscrites sur la liste du Conseil de l'Union européenne.	Arrêté	Cet arrêté reste attendu. Voir commentaire <i>supra</i> .
36	Conditions du dépôt des plaintes pour fraude fiscale par l'administration fiscale	Décret en CE	Ce décret reste attendu. Voir commentaire <i>supra</i> .

### Tableau récapitulatif des mesures attendues (mesures prises)

Article	Objet	Mesure prévue	Mesure prise
7 Div II	Obligations déclaratives pour les comptes détenus à l'étranger	Décret	Décret n° 2018-1267 du 26 décembre 2018 pris pour l'application du deuxième alinéa de l'article 1649 A du code général des impôts relatif à l'obligation de déclarer les comptes ouverts, détenus, utilisés ou clos à l'étranger

10 Div I	Précision du seuil en-dessous duquel s'applique la dispense d'obligations déclaratives fiscales des plateformes d'économie collaborative	Arrêté	Arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 bis du code général des impôts. Voir commentaire <i>supra</i>
10 Div I	Précision du contenu des obligations déclaratives fiscales des plateformes d'économie collaborative	Arrêté	Arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 bis du code général des impôts. Voir commentaire <i>supra</i>
10 Div VI	Entrée en vigueur des I, II, III et V de l'article 10.	Arrêté	Arrêté du 27 décembre 2018 pris pour l'application de l'article 242 bis du code général des impôts. Voir commentaire <i>supra</i>
13	Procédure d'autorisation d'accès aux données de connexion par l'Autorité des marchés financiers	Décret	Décret n° 2018-1188 du 19 décembre 2018 relatif à la procédure de communication des données de connexion aux enquêteurs de l'Autorité des marchés financiers
30	Dispositif national de traçabilité des produits du tabac	Décret en CE	Décret n° 2019-187 du 13 mars 2019 relatif au dispositif de traçabilité des produits du tabac

## II. LA MISE EN APPLICATION DES LOIS ANTÉRIEURES

### A. UNE LOI ENTIÈREMENT MISE EN APPLICATION DANS L'ANNÉE

#### 1. La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011

À l'issue du dernier contrôle, et plus de **8 ans après sa promulgation, une mesure restait toujours attendue** sur les 77 prévues initialement dans la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

**L'article 126** de cette loi visait à modifier le régime de déduction des redevances de concession de brevets.

Dans cette perspective, il prévoyait qu'une documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence devait être élaborée et qu'un décret d'application viendrait préciser les conditions d'établissement de cette documentation.

Si un projet de décret a bien été transmis au Premier ministre à l'été 2013, celui-ci n'a jamais été publié. Cette mesure devient cependant sans objet, puisque **l'article 37 de la loi de finances pour 2019** a abrogé les dispositions législatives prévoyant la publication de ce décret (1 de l'article 39 *terdecies* du code général des impôts).

La loi de finances pour 2011 peut donc être considérée comme intégralement appliquée.

**B. SIX LOIS DONT LE TAUX D'APPLICATION A ÉVOLUÉ CETTE ANNÉE, SANS ÊTRE INTÉGRALEMENT APPLIQUÉES**

Au cours de la session 2017-2018, des mesures d'application ont été soit prises, soit sont devenues sans objet, au titre des dispositions prévues par six lois antérieures, sans pour autant les rendre intégralement appliquées.

**1. 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**, 3 restent encore à prendre, plus de sept ans après la promulgation de cette loi dont le taux d'application s'élève à 93 %. Il est en effet apparu qu'une mesure ne devait plus être attendue au titre de cette loi, mais au titre de la loi de finances rectificative pour 2013 qui a modifié les dispositions qui en prévoyaient la publication.

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	L'article 58 de la loi n° 2011-1977 de finances du 28 décembre 2011 pour 2012 a modifié le régime des redevances perçues auprès des assujettis à l'obtention de <b>certificats sanitaires pour exporter des produits d'origine animale</b> (article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime) <b>ou alimentaire d'origine non animale</b> (article L. 251-17-1 du même code). Pour les <b>produits animaux</b> , un <b>arrêté conjoint</b> 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 <b>produits végétaux</b> , 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 en cours d'instruction. L'an dernier, la justification de leur retard par le projet de création d'une <b>taxe sanitaire plus globale</b> s'inscrivant dans le cadre du <b>programme « Action publique</b>
		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	

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
				<p><b>2022 » avait été avancée.</b></p> <p>Ce projet semblant aujourd'hui suspendu, il est, malgré tout, encore évoqué pour justifier un retard qui, en réalité, traduit les difficultés rencontrées pour appeler au financement des contrôles sanitaires portant sur les produits agricoles, les producteurs, en particulier dans le domaine de l'exportation où ces derniers doivent affronter une forte concurrence internationale.</p>
		Arrêté	Établissement d'une grille de tarification qui détermine le montant de la redevance applicable dans chaque cas	Les dispositions législatives prévoyant la publication de cet arrêté et son contenu ont été modifiées par l'article 61 de la LFR 2013. Cette mesure n'est donc plus attendue au titre de la LFI pour 2012.
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	<p>Le présent article prévoit que le nombre de licences accordées par département est déterminé en application de règles générales. L'entrée en vigueur de cette règle a été, au gré des lois de finances initiale, repoussée d'année en année, jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2019.</p> <p>À titre transitoire, les détaillants vendant habituellement du tabac manufacturé antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2019 et n'ayant pas bénéficié de l'attribution d'une licence au titre de l'année 2019 sont autorisés à poursuivre la vente aux particuliers pendant la période strictement nécessaire à l'épuisement de leur stock et au plus tard jusqu'au 30 juin 2019.</p> <p>Le décret est toujours en attente de publication. Le régime transitoire s'applique donc jusqu'au 30 juin 2019.</p> <p>Sollicitée, la direction générale des outre-mer n'a pas donné davantage d'information sur ce projet de décret.</p>

## 2. La loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013

Sur les 51 mesures prévues initialement, 2 restaient à prendre. Il apparaît que l'une d'entre elles peut être considérée comme sans objet, portant ainsi le **taux d'application de cette loi à 98 %**.

En effet, l'**article 29**, qui aménage certains dispositifs « zonés » d'aide aux entreprises, prévoyait la publication d'un arrêté du ministre chargé de l'industrie pour définir le périmètre des zones de recherche et de développement d'un pôle de compétitivité. En l'absence de cette précision, les zones de recherche et de développement étaient jusqu'à cette loi délimitées par décret. Il semblerait qu'aucune nouvelle zone n'ait été créée depuis la promulgation de cette loi, ce qui expliquerait l'absence de publication d'arrêté. La prise d'un arrêté est donc éventuelle et ne conditionne pas l'application de l'article 29.

Une mesure reste donc à prendre pour l'application de loi de finances rectificative pour 2013 :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
61	Modification de la redevance pour les contrôles liés à la circulation intracommunautaire et à l'exportation dans le domaine phytosanitaire.	Arrêté	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° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014

**3 mesures** restaient en attente sur les 24 mesures prévues initialement par cette loi.

**L'article 84** a créé une redevance pour **contrôle renforcé à l'importation** de produits alimentaires d'origine non animale, création conforme au règlement (CE) n°178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002.

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).

Les critères de modulation du tarif sont d'application difficile, et, en toutes hypothèses, n'avaient pas été déterminés en pratique jusqu'à la publication d'un **arrêté du 28 juin 2017** qui fixe les tarifs de cette redevance en les modulant selon la fréquence des contrôles d'identité et physiques par type de substance recherchée.

**L'article 103** a adapté le régime de fixation des tarifs des redevances perçues à raison de la **délivrance de certificats sanitaires pour l'exportation de denrées** et produits liés d'origine animale et végétale respectivement codifiées aux articles L. 236-2-2 et L. 251-17-2 du code rural et de la pêche maritime au cas où les expéditeurs recourent à des **procédés dématérialisés (téléprocédure)**. Le plafond des redevances prévues en contrepartie de la délivrance de ces certificats (8 euros) est inférieur à celui appliqué pour la fixation des tarifs lorsque la redevance est établie et délivrée par des voies plus traditionnelles (30 euros). Des **arrêtés** doivent fixer sous ces plafonds différenciés les tarifs applicables pour les denrées animales d'un côté, les denrées d'origine non animale de l'autre. **Ces arrêtés demeurent attendus.**

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, situation qui témoigne des difficultés rencontrées par le ministère pour mettre en œuvre des éléments, pourtant considérés comme majeurs, de son schéma de développement informatique.
		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	

#### 4. La loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016

Sur les 63 mesures prévues initialement, 5 restaient en attente depuis le précédent contrôle. Depuis lors, **3 mesures sont devenues sans objet et une seule a été prise**, portant le **taux d'application de cette loi à 98 %**.

**L'arrêté prévu par le B du I de l'article 41 n'est plus attendu, la mesure étant devenue obsolète.** Cet article intègre les agences de l'eau aux opérateurs soumis à l'application d'un plafonnement pour les taxes qui leur sont affectées.

Les redevances des agences de l'eau font en effet l'objet d'un plafond annuel, fixé en loi de finances. La loi de finances initiale pour 2018 a abaissé de 2,3 milliards d'euros à 2,105 milliards d'euros le plafond annuel des redevances des agences de l'eau, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Le B du I de l'article 41 de la LFI pour 2016 prévoyait que le dépassement de ce plafond, « mordant », entraîne un reversement au budget général : *« Ce reversement est réparti entre les agences de l'eau proportionnellement aux produits prévisionnels de l'année en cours. Un arrêté conjoint des ministres chargés de l'écologie et du budget en constate le montant pour chaque agence de l'eau »*.

Or, dans leur rapport sur l'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, publié en juillet 2018, l'Inspection générale des finances et le

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)<sup>1</sup> ont relevé que « *la logique du « plafond mordant » n'a aucun lien avec les résultats obtenus ou potentiels des agences. En cas de dépassement des redevances, le différentiel est reversé au budget général de l'État, selon une répartition uniquement proportionnelle aux produits prévisionnels de l'année en cours* ».

**L'article 45 prévoyait la publication de deux décrets, et modifiait l'article 49 de la loi n°2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.** À travers cette loi, le législateur a ouvert un compte d'affectation spéciale (CAS) « *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ». Ce dernier permet de retracer la répartition du produit des amendes issues du contrôle automatisé et des autres amendes de la police de la circulation et d'en garantir l'affectation à des opérations de sécurisation routière.

Le *b* du 2° du B du I de l'article 49 de la **loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006** garantit l'affectation de 53 % du produit minoré des amendes forfaitaires non automatisées aux collectivités territoriales. La même disposition prévoit l'affectation d'une contribution complémentaire au profit de certaines catégories de collectivités territoriales selon des modalités de calcul précisées, depuis 2011, par décret en Conseil d'État. Un tel décret est intervenu le 26 avril 2013 (Décret n°2013-363).

**Le 2° du A du I de l'article 45 de loi n° 2015-1785 du 29 décembre 2015 de finances pour 2016** a modifié la rédaction du dernier alinéa du *b* du 2° du B du I de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 de sorte à tenir compte de la création de la métropole de Lyon. Il a, à cet effet, ajouter la métropole de Lyon à la liste des catégories de collectivités visées par le dispositif.

Il importait, dès lors, de s'assurer que cette nouvelle rédaction soit assortie d'une modification du décret en Conseil d'État du 26 avril 2013.

**Le pouvoir réglementaire est intervenu en ce sens par un décret n°2017-518 du 10 avril 2017 relatif aux dotations de l'État aux collectivités territoriales et à la péréquation des ressources fiscales modifiant l'article 2 du décret du 26 avril 2013.** De surcroît, il a tiré les conséquences d'une modification ultérieure à la loi de finances pour 2016 intervenue en loi de finances pour 2017 et consistant en l'ajout des « *métropoles mentionnées aux articles L. 5217-1, L. 5218-1 et L. 5219-1 du code général des collectivités territoriale* » au dispositif.

**L'article 85** 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. **Or l'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2016** est venu modifier la nature de ce même seuil. **L'arrêté est ainsi devenu sans objet, et n'est donc plus attendu au titre de la loi de finances pour 2016.** L'article 87 dispose que le seuil en-deçà duquel s'applique la dispense

---

<sup>1</sup> *L'avenir des opérateurs de l'eau et de la biodiversité, CGEDD et IGF, 10 juillet 2018.*

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. **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.**

L'article 123 de la loi n° 2015-1785 de finances pour 2016 limite à 300 la quantité de cigarettes susceptible d'être introduite en France par un particulier, sans donner lieu au paiement des droits de consommation applicables en France, qui sont plus élevés que dans la quasi-totalité des autres États membres de l'Union européenne.

Cet article prévoit que les modalités d'application, la durée de la mesure et les pays concernés sont définis par arrêté du ministre chargé des douanes.

L'arrêté n'a pas été pris, dans la mesure où la Bulgarie, qui était le seul État membre concerné, ne fait plus exception. Elle respecte les seuils communautaires et la période transitoire en sa faveur est terminée.

**À ce jour, la seule mesure restant en attente au titre de la loi de finances pour 2016 est prévue par l'article 45.** Le III de cet article est venu tirer les conséquences de la dissolution de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (l'ANCSES). À cet effet, elle a introduit une nouvelle rédaction de l'article 5 de la loi n° 2007-297 du 5 mars 2007 consistant à ne maintenir que les seules dispositions afférentes au fonds interministériel. En outre, la nouvelle rédaction rend compte de la volonté du législateur de faire contribuer le fonds au financement d'actions de prévention de la radicalisation.

Il importait, dès lors, de s'assurer que cette nouvelle rédaction soit suivie d'une modification du décret en Conseil d'État du 26 juin 2007, afin qu'il tienne désormais compte de l'existence et du fonctionnement autonome du Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), d'une part, et de l'extension du champ des actions qu'il finance, d'autre part.

En l'espèce, il convient d'observer que le pouvoir réglementaire n'est pas intervenu pour modifier, conformément à la volonté du législateur, le décret n°2007-1048. En outre, il a été constaté que la circulaire NOR / INT A 1906451 C relative à l'orientation des crédits du FIPD adressée par Mme la secrétaire générale du comité interministériel de prévention de la délinquance et de la radicalisation aux services du ministère de l'intérieur le 28 février 2019 fait référence au décret du 5 mars 2007.

**Dans un tel contexte, il apparaît que le pouvoir réglementaire a méconnu son obligation d'édiction des mesures d'application des lois,**

**d'une part, et continue, pourtant, d'agir au fondement d'un décret inadéquat, d'autre part.**

Interrogée sur les raisons pouvant justifier cette situation, l'administration a répondu ce qui suit dans un échange du 11 avril 2019 :

*« Le décret 2007-1048 a fait l'objet d'une tentative de modification au cours du 1<sup>er</sup> semestre 2017.*

*Au stade de son examen en section au Conseil d'État, il a été formellement reproché à l'administration d'avoir privilégié le maintien d'un décret autonome, plutôt que d'en codifier les dispositions dans le code de la sécurité intérieure.*

*La DLPAJ du ministère a été longtemps en désaccord avec cette manière de voir, considérant que dans la mesure où la loi du 5 mars 2007 portant création du FIPD n'était pas codifiée, il n'y avait pas lieu de codifier le texte d'application.*

*Cette direction du ministère vient de prendre acte de la position du Conseil d'État, et a produit un projet de codification du décret 2007-1048 dans sa rédaction issue de la tentative de modification de 2017.*

*Ce projet de décret sera transmis au Conseil d'État avant la fin du premier semestre. »*

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
45 III	Modalités relatives au fonds interministériel pour la prévention de la délinquance.	Décret en Conseil d'État	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 devant être prise au cours du premier semestre 2019.

## 5. La loi n° 2016-1917 du 29 décembre 2016 de finances pour 2017

**Parmi les 39 mesures règlementaires prévues par la loi de finances pour 2017, deux restaient attendues à l'issue du précédent contrôle. L'une d'entre elles est devenue sans objet.**

En effet, **le 3° du I de l'article 62** prévoyait 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 ».*

En raison de son **abrogation par l'article 39 de la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018**, il n'y a plus lieu de suivre la mise en application de cet article 62, la mesure renvoyant à un décret devient donc sans objet.

**L'article 123** affecte 2 % du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) aux éco-organismes agréés. Un décret doit fixer les modalités de versement de la quote-part du produit brut du droit annuel de francisation et de navigation. Ces modalités sont précisées dans le **décret n° 2019-271 du 3 avril 2019 relatif aux modalités de versement de la quote-part du droit annuel de francisation et de navigation aux éco-organismes agréés qui opèrent dans le cadre de la filière définie à l'article L. 541-10-10 du code de l'environnement pour la gestion de la fin de vie des navires de plaisance ou de sport.**

**En revanche, ce texte n'ayant pas été pris avant le 31 mars 2019, il n'est pas comptabilisé dans les statistiques pour la période.** Par conséquent, la loi de finances pour 2017 sera considérée comme intégralement appliquée dans le prochain bilan de l'application des lois.

Il faut enfin souligner que l'Association pour la plaisance éco-responsable (Aper) a été désignée par l'arrêté du 21 février 2019 portant agrément d'un éco-organisme de la filière des déchets issus de bateaux de plaisance ou de sport en application de l'article R. 543-303 du code de l'environnement comme l'éco-organisme de la filière de responsabilité élargie du producteur (REP) pour les déchets issus de bateaux de plaisance ou de sport (DBPS). Cet arrêté n'était cependant pas attendu par une disposition de l'article 123, mais par une disposition réglementaire du code de l'environnement.

## **6. La loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016**

**Sur les 43 mesures initialement attendues, 12 mesures restaient en attente.** Trois ont été prises depuis le précédent contrôle, et sept sont devenues sans objet. **Le taux d'application s'élève donc à 93 %.**

Parmi les mesures prises :

**L'article 15** généralise la dématérialisation des déclarations de salaires, honoraires, pensions ou revenus de capitaux mobiliers et de prélèvements sociaux retenus à la source afférents à certains revenus du capital, étant précisé que l'obligation de télé-déclaration et de paiement dématérialisé ne s'appliquerait à l'ensemble des prélèvements et retenues à la source dus par les établissements payeurs qu'« à compter d'une date fixée par décret et au plus tard à compter du 31 décembre 2019 ».

Le décret n° 2018-756 du 28 août 2018 relatif à l'obligation de souscrire par voie électronique les déclarations établies pour déclarer les prélèvements et retenues à la source dus précise que cette obligation s'applique aux déclarations souscrites au titre des revenus distribués à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2018.

L'article 24 institue, pour les plateformes en ligne, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2019, une obligation de déclaration automatique sécurisée (DAS) des revenus de leurs utilisateurs à l'administration fiscale, afin d'alimenter la déclaration pré-remplie des contribuables. À la demande du Gouvernement, l'entrée en vigueur de ce dispositif codifié à l'article 1649 *quater A bis* du code général des impôts, avait été décalée au 1<sup>er</sup> janvier 2019.

Les modalités d'application de cet article auraient dues être précisées par décret en septembre 2018. Néanmoins, l'article 10 de la loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude a clarifié et réorganisé les obligations déclaratives incombant aux plateformes en ligne, en fusionnant l'article 1649 *quater A bis* du code général des impôts avec l'article 242 *bis* du même code.

L'article 1649 *quater A bis* a ainsi été abrogé. Les deux décrets attendus au titre de l'article 24 sont donc devenus sans objet.

Trois décrets étaient prévus par l'article 68 de la loi n° 2016-1918 de finances rectificative pour 2016, et devaient fixer les tarifs de la taxe sur les plants de vigne affectée à FranceAgriMer. Ces trois décrets deviennent sans objet car l'article 68 a été abrogé par l'article 26 de la LFI pour 2019

L'article 117 prévoit la 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. Un premier décret devait préciser les modalités de déclaration de la taxe. Un second décret était nécessaire pour prévoir l'entrée en vigueur de cet article, tandis qu'un arrêté doit déterminer le taux de la taxe.

Le décret n° 2018-409 du 29 mai 2018 a prévu l'entrée en vigueur des dispositions relatives à la « contribution spéciale CDG-Express » au lendemain de sa publication, c'est-à-dire au 30 mai 2018.

Le décret prévoyant les modalités de déclaration de la taxe et l'arrêté fixant le taux de la taxe n'ont en revanche pas encore été publiés, la taxe ne devant s'appliquer qu'à partir du 1<sup>er</sup> avril 2024.

L'article 128 prévoit l'extension du droit de timbre lors du renouvellement du permis de conduire en cas de détérioration. Ce dispositif devait entrer en vigueur « à une date fixée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget, et au plus tard le 31 décembre 2017 ».

Cette disposition visait à faire coïncider la date d'entrée en vigueur du présent dispositif avec la généralisation de la demande de renouvellement du permis de conduire. Cette généralisation était

subordonnée à la mise en place de vingt-et-un centres d'expertise et de ressources spécialisés, destinés à instruire les demandes liées au permis de conduire, au cours du second semestre 2017.

Le Gouvernement n'ayant finalement pas pris l'arrêté prévu, la mesure est donc entrée en vigueur le 31 décembre 2017 comme le prévoyait la loi.

Les **trois mesures** restant en attente d'application sont donc les suivantes :

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
87	Modernisation et simplification du dispositif de recouvrement de la DGDDI	Arrêté	Détermination du seuil à partir duquel une société disposant du statut d'entrepositaire agréé, est dispensée de fournir la caution solidaire prévue par cet article	Cet arrêté demeure en attente de publication.
117	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	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	Détermination de son tarif, dans la limite supérieure de 1,4 euro par passager embarqué ou débarqué	

### ***C. QUATRE LOIS QUI N'ONT FAIT L'OBJET D'AUCUNE NOUVELLE MESURE D'APPLICATION***

#### **1. 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 entièrement 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.	

## 2. 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, **3 restaient en attente** à l'issue du précédent contrôle.

**Ces trois mesures sont prévues par l'article 63.** Cet article a créé un référentiel de place visant à recueillir et à diffuser les informations relatives à l'ensemble des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) les informations utiles au public et aux professionnels du secteur.

Pour ce faire, trois textes réglementaires sont nécessaires :

- premièrement, il est prévu que chaque OPCVM doit transmettre les informations à un organisme chargé de la gestion du référentiel de place, devant être agréé par arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- deuxièmement, la liste des informations rendues publiques et opposables aux tiers doit être fixée par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- troisièmement, les frais d'inscription annuels devant être acquittés par les OPCVM pour leur enregistrement, doivent être déterminés par un arrêté du ministre chargé de l'économie.

Aucun de ces arrêtés n'ayant été publié, le dispositif prévu à l'article 63 n'est pas applicable. Sollicitée, l'administration n'a apporté aucune réponse sur les raisons pour lesquelles les mesures réglementaires n'avaient pas été prises, ni sur leur éventuelle publication.

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.  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	Liste des informations rendues publiques qui sont opposables aux tiers et, parmi elles, de celles dont la mise à disposition ou la diffusion au profit des investisseurs, des tiers ou de l'Autorité des marchés financiers sur le référentiel de place unique a un caractère libérateur pour l'organisme de placement collectif en valeurs mobilières ou la société de gestion qui le gère.	
		Arrêté	Frais d'inscription annuels.	

### 3. 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 portant diverses dispositions d'adaptation de la législation au droit de l'Union européenne en matière économique et financière (loi « DADDUE ») 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, 6 restent en attente de ratification par le Parlement.

**Une mesure d'application - hors ordonnance - restait à prendre, depuis le précédent contrôle.**

La transposition de la directive 2013/50/UE modifiant la directive dite « Transparence » de 2004 ; prévue par l'article 9 de cette loi, nécessitait d'effectuer des coordinations au sein du code monétaire et financier, et en particulier de modifier l'article L. 451-1-6 dudit code, relatif aux modalités de stockage de l'information réglementée.

L'article L. 451-1-6, modifié par la loi « DDADUE », prévoit qu'un arrêté du Premier ministre précise les conditions d'accès du public à l'information réglementée, dont le stockage est lui-même assuré par la direction de l'information légale et administrative (DILA).

Dans le cadre du bilan de l'application des lois conduit par le Sénat, **la DILA a été contactée en 2018 et à nouveau en 2019 pour connaître l'état d'avancement de la publication de ce décret. Contactée à deux reprises en deux ans, l'administration n'a pas souhaité répondre à ces sollicitations.**

Il peut être noté que la version antérieurement en vigueur de l'article L. 451-1-6 du code monétaire et financier prévoyait déjà qu'un arrêté du Premier ministre précise les conditions d'accès à cette information, **soit depuis 2009.**

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
9	Transposition de la directive dite « Transparence ».	Arrêté	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.

#### 4. 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, **3 mesures doivent encore être prises.**

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.

Article	Objet	Mesure prévue	Dispositif	Commentaire
72	Généralisation de la télédéclaration et le télérèglement 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.	Des consultations des différents acteurs économiques concernés (fédérations professionnelles des vins, des bières etc.) étaient en cours et le décret devait être pris à l'automne 2017. Il n'a à ce jour pas encore été signé.
		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.

***D. LES ARTICLES DE LA LOI « SAPIN 2 » EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES FINANCES***

**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**, dont la commission des lois était saisie au cours de la session 2016-2017, a fait l'objet d'une délégation au fond de certains articles pour leur examen par la commission des finances. À ce titre, elle n'est pas comptabilisée dans les statistiques relatives aux lois suivies par la commission des finances, mais dans celles relatives aux lois suivies par la commission des lois.

Deux articles examinés par la commission des finances demeuraient inappliqués depuis le précédent contrôle. Une seule mesure a été prise au cours de la période.

Il s'agit du **décret n° 2018-710 du 3 août 2018 précisant les 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**, pris en application de l'article 151, lequel modifiait la hiérarchie des créanciers des établissements de crédit en cas de liquidation judiciaire.

Seule une mesure reste donc en attente, dont la commission des finances avait souligné la difficulté.

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	Décret	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	<p>Cet article prévoit que les établissements distributeurs de livrets de développement durable proposent chaque année à leurs clients détenteurs d'un livret d'en affecter une partie sous forme de don soit à une personne morale relevant du champ de l'économie sociale et solidaire, au sens de l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 31 juillet 2014 sur l'économie sociale et solidaire, soit à un organisme de financement ou à un établissement de crédit assimilé aux entreprises solidaires d'utilité sociale, au sens de l'article 2 de cette même loi.</p> <p>Toutefois, il renvoie à un décret le soin de préciser les modalités de l'affectation, notamment s'agissant de la sélection des bénéficiaires par le client.</p> <p>Or ce décret n'est toujours pas paru, 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.</p>

### III. PUBLICATION DES MESURES D'APPLICATION SELON LEUR ORIGINE

#### A. L'ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS ANTÉRIEURES AU 1<sup>ER</sup> OCTOBRE 2017

Au cours de l'année écoulée, **18** mesures attendues au titre des lois du « stock » ont été publiées ou sont devenues sans objet, portant le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente à **20**.

#### Comparaison par origine des mesures d'application prises par rapport aux mesures attendues (stock des lois antérieures au 1<sup>er</sup> octobre 2017)

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	1	1	0	0	0
LF 2012 (2011-1977)	4	3	0	1	1	1	0	0	3
LFR 2011 (2011-1978)	2	2	0	0	0	0	0	0	2
Séparation et régulation bancaire (2013-672)	3	3	0	0	0	0	0	0	3
LFR 2013 (2013-1279)	2	0	1	0	1	0	1	0	1
LFR 2014 (2014-1655)	3	3	0	0	1	1	0	0	2
DADUE (2014-1662)	1	0	0	1	0	0	0	0	1
LF 2016 (2015-1785)	5	3	2	0	4	3	1	0	1
LFR 2015 (2015-1786)	3	2	0	1	0	0	0	0	3
LF 2017 (2016-1917)	2	2	0	0	1	1	0	0	1
LFR 2016 (2016-1918)	12	5	7	0	9	2	7	0	2
<b>TOTAL</b>	<b>39</b>	<b>26</b>	<b>10</b>	<b>3</b>	<b>18</b>	<b>9</b>	<b>9</b>	<b>0</b>	<b>20</b>

#### B. ORIGINE DES MESURES ISSUES DE LOIS DE LA PÉRIODE DE RÉFÉRENCE

En ce qui concerne les lois de la session 2017-2018, 79 mesures sur 98 attendues ont été prises ou sont devenues sans objet. L'analyse par origine des mesures attendues (selon que la mesure concernée est issue du texte initial, d'un amendement du Gouvernement ou d'une initiative parlementaire) révèle, que, pour cette année, près de 45,9 % des mesures attendues proviennent de l'initiative gouvernementale **contre 70,7 % l'an dernier**.

**Comparaison par origine des mesures réglementaires d'application  
prises par rapport aux mesures attendues  
(lois de la session 2017-2018)**

Texte	Attendues				Prises ou devenues sans objet				Encore en attente
	Total	Gouvernement	AN	Sénat	Total	Gouvernement	AN	Sénat	
<b>LF 2018</b>	<b>45</b>	16	25	4	<b>40</b>	16	22	3	<b>4</b>
<b>Seconde LFR 2017</b>	<b>33</b>	18	15	0	<b>27</b>	18	11	0	<b>4</b>
<b>Loi relative à la lutte contre la fraude</b>	<b>17</b>	8	6	3	<b>6</b>	3	3	0	<b>11</b>
<b>Loi ratifiant l'ordonnance de transposition de DSP2</b>	<b>2</b>	2	0	0	<b>2</b>	2	0	0	<b>0</b>
<b>Loi de programmation 2018-2022</b>	<b>1</b>	1	0	0	<b>1</b>	1	0	0	<b>0</b>
<b>TOTAL</b>	<b>98</b>	<b>45</b>	<b>46</b>	<b>7</b>	<b>79</b>	<b>40</b>	<b>36</b>	<b>3</b>	<b>19</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 une disposition législative.

Parmi les lois suivies au titre de la session 2017-2018, seule la loi n° 2018-898 relative à la lutte contre la fraude prévoyait une habilitation à légiférer par ordonnance.

Cette ordonnance vient s'ajouter aux **25 ordonnances attendues** et non ratifiées à l'issue du dernier bilan d'application des lois. La plus ancienne a été signée le 2 avril 2015.

**Seize ordonnances ont été ratifiées au cours de la période de contrôle**, dont une seule par une loi examinée par la commission des finances, il s'agit de la **loi n° 2018-700 du 3 août 2018**, déjà commentée *supra*. Les 15 autres ont toutes été ratifiées par un article de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises (loi « PACTE »).<sup>1</sup>

Une habilitation est devenue caduque, l'ordonnance n'ayant pas été publiée dans le délai imparti. Huit ordonnances demeurent donc en attente de ratification et une ordonnance n'a pas encore été signée.

### **A. L'HABILITATION PRÉVUE PAR LA LOI RELATIVE À LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE**

**L'article 22** de la loi n° 2018-898 du 24 octobre 2018 autorise le Gouvernement à transposer par voie d'ordonnance la directive 2018/822 du Conseil du 25 mai 2018 modifiant la directive 2011/16/UE en ce qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal en rapport avec les dispositifs transfrontières devant faire l'objet d'une déclaration.

Un délai de douze mois était prévue pour la prise de cette ordonnance, laquelle à ce jour, n'est pas encore publiée.

---

<sup>1</sup> Bien qu'elle ait été adoptée définitivement par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture le 15 mars 2019, la loi PACTE n'est pas encore promulguée à la date de rédaction du présent rapport. Celle-ci interviendra à l'issue de la décision du Conseil constitutionnel, saisi sur la conformité de cette loi avec la Constitution. Les ratifications prévues par son article 206 doivent donc être considérées sous réserve de la décision à venir, laquelle peut entraîner la censure de certains articles.

**B. 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, une est devenue caduque. Sur les 12 ordonnances publiées, **onze ont été ratifiées par l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises**.

À ce jour, seule l'ordonnance n° 2016-1808 du 22 décembre 2016 relative à l'accès à un compte de paiement assorti de prestations de base n'a pas 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>Ratifiée.</b> Le projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé à l'Assemblée nationale le 18 novembre 2016.  Cependant, c'est à travers le XVI de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.
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>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé à l'Assemblée nationale le 14 février 2018.  Cependant, c'est à travers le XX de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
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	<p><b>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé le 14 septembre 2017 à l'Assemblée nationale.</p> <p>Cependant, c'est à travers le XII de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>
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	<p><b>En attente.</b> Le projet de loi de ratification a été déposé au Sénat le 8 mars 2017.</p>
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	<p><b>Ratifiée.</b> Le projet de loi ratifiant cette ordonnance a été définitivement adopté en nouvelle lecture au Sénat. Voir <i>supra</i>.</p>

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	<p><b>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé à l'Assemblée nationale le 28 juin 2017.</p> <p>Cependant, c'est à travers le XI de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>
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	<p><b>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé au Sénat le 28 juillet 2017.</p> <p>Cependant, c'est à travers le XIII de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>
117	Habilitation en vue de favoriser les émissions obligataires, pour améliorer le financement des entreprises	Ordonnance 2017-970 du 10 mai 2017	<p><b>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé au Sénat le 2 août 2017.</p> <p>Cependant, c'est à travers le XIV de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>
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	<p><b>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé au Sénat le 20 décembre 2017.</p> <p>Cependant, c'est à travers le XIX de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
120	H 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>Ratifiée. Aucun projet de loi de ratification n'avait été déposé.</b>  Cette ordonnance a néanmoins été ratifiée à travers le XXII de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.
122	H 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>Ratifiée.</b> Le projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé à l'Assemblée nationale le 22 décembre 2017.  Cependant, c'est à travers le XVI de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.
149	H 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>Ratifiée.</b> Un projet de loi ratifiant cette ordonnance avait été déposé au Sénat le 21 février 2018.  Cependant, c'est à travers le XXI de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
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. L'habilitation est devenue caduque, le délai de 24 mois prévu pour la prise de l'ordonnance ayant expiré.	<p>Cet article habilite le gouvernement à procéder par ordonnance à l'adoption d'un code monétaire et financier spécifique à l'outre-mer afin d'améliorer la lisibilité et la cohérence des dispositions applicables.</p> <p>Cet article propose ainsi un dispositif inédit en créant un code sectoriel propre aux pays et territoires d'outre-mer.</p> <p>Au printemps 2018, la direction générale du Trésor a indiqué à la commission des finances que la commission supérieure de la codification, dans un avis de juin 2017, a précisé qu'elle souhaitait que cette ordonnance prenne un autre format, et surtout qu'elle soit circonscrite aux collectivités du Pacifique, ce que l'habilitation prévue par cet article ne permet pas de faire.</p> <p>Le délai d'habilitation à légiférer par ordonnance a expiré en décembre 2018, sans que l'ordonnance ne soit prise.</p> <p>À noter que le Gouvernement avait déposé un amendement au projet de loi « Pacte » afin de solliciter une habilitation à légiférer par ordonnance dont le champ était très proche de celui de l'article 169 de la loi Sapin II. Toutefois, l'amendement a été retiré avant séance.</p>

**C. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI PORTANT DIVERSES DISPOSITIONS D'ADAPTATION DE LA LÉGISLATION AU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE EN MATIÈRE ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE.**

Dix ordonnances ont été prises conformément aux habilitations prévues par 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. 4 d'entre elles ont été ratifiées par l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Les projets de loi de ratification ont bien été déposés pour les 6 ordonnances restantes, mais aucun n'a encore fait l'objet d'un examen par l'une des deux assemblées.

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	<p>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>	<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>
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>

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
11	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.	Ordonnance n° 2015-900 du 23 juillet 2015 relative aux obligations comptables des commerçants.	<b>En attente.</b> 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.
15	Règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.  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.	Ordonnance n° 2015-1033 du 20 août 2015 relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation.	<b>En attente.</b> 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.  Cependant, l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, y fait référence.
17	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.	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.	<b>En attente.</b> 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.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
19	<p>Cet 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>Ratifiée.</b></p> <p>Un 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, avait été déposé le 9 septembre à l'Assemblée nationale.</p> <p>Cependant, c'est à travers le II de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</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 juin 2016 relative aux marchés d'instruments financiers.</p>	<p><b>Ratifiée.</b></p> <p>Un projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2016-827 du 23 juin 2016 relative aux marchés d'instruments financiers, avait été déposé le 18 novembre 2016 à l'Assemblée nationale.</p> <p>Cependant, c'est à travers le V de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</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>Ratifiée.</b></p> <p>Un 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 avait été déposé le 28 juillet à l'Assemblée nationale.</p> <p>Cependant, c'est à travers le III de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>

**D. LES HABILITATIONS PRÉVUES PAR LA LOI « MACRON »**

Examinés par une commission spéciale, certains articles de la **loi n° 2015-990 du 6 août 2015 sur la croissance, l'activité et l'égalité des chances** ont fait l'objet d'un suivi par la commission des finances pour leur application. Plusieurs d'entre eux autorisaient le Gouvernement à légiférer par ordonnance. Deux ordonnances demeuraient en attente de ratification à l'issue du précédent bilan de l'application des lois. Une seule a été ratifiée, par l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises.

Article	Objet	Ordonnance prise	Avancée de la ratification
167	<p>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>	<p>Ordonnance n° 2016-520 du 28 avril 2016 relative aux bons de caisse.</p>	<p><b>Ratifiée.</b></p> <p>Un 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 avait été déposé le 28 juillet à l'Assemblée nationale.</p> <p>Cependant, c'est à travers le IV de l'article 206 de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, adoptée définitivement en nouvelle lecture par l'Assemblée nationale, le 15 mars 2019, que cette ordonnance a été ratifiée.</p>
168	<p>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>	<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>	<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 :

- la loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018 ;
- la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017.

Il faut souligner ces rapports ont été remis au Parlement respectivement 8 mois et 9 mois après la promulgation des lois correspondantes.

Eu égard au faible nombre de textes réglementaires qu'elles prévoyaient, les autres lois contrôlées n'ont pas fait l'objet d'une remise de rapport sur leur mise en application.

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.

## **B. PRÈS DE LA MOITIÉ DES RAPPORTS DEMANDÉS PAR LE PARLEMENT ONT ÉTÉ REMIS**

Seuls **85 des 157 rapports** attendus pour les lois promulguées depuis 2010 ont été effectivement remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié.

Ainsi, seulement **54,14 %** des rapports attendus en vigueur ont été effectivement remis. 40 rapports sont devenus sans objet depuis 2010, **portant ainsi le nombre de rapports effectivement en attente à 32.**

Au cours de la session 2017-2018, 37 dispositions législatives ont prévu la transmission de documents à destination du Parlement (rapport, nouvelle annexe au projet de loi de finances, bilan d'expérimentation...). Ce nombre est exceptionnellement élevé, avec une concentration notable de ces dispositions dans la loi de finances pour 2018 (21) et la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 (10).

20 de ces rapports ont été remis au Parlement au cours de la période de contrôle, ou sont devenus sans objets.

### **Dispositions législatives prévoyant le dépôt d'un rapport depuis la session parlementaire 2010-2011**

	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 remise
2010-2011	20	12	1	7	0	60,00%
2011-2012	24	9	2	9	4	37,50%
2012-2013	21	14	0	6	1	66,67%
2013-2014	11	5	0	3	3	45,45%
2014-2015	18	13	0	5	0	72,22%
2015-2016	12	6	0	3	3	50,00%
2016-2017	15	7	0	2	6	46,67%
2017-2018	36	18	1	1	15	52,78%
<b>Total</b>	<b>158</b>	<b>85</b>	<b>4</b>	<b>36</b>	<b>32</b>	<b>53,80%</b>

Bien que le taux de remise au cours de la période de contrôle soit plus élevé à celui des dernières années (33 % pour l'exercice 2016-2017), un grand nombre de rapport n'a pas été déposé. Ces absences de transmission de rapport sont regrettables, car ils peuvent utilement alimenter les travaux législatifs et de contrôle du Sénat.

C'est notamment le cas du rapport du 12 avril 2019<sup>1</sup> relatif à la mise en œuvre de la sortie progressive des effets du dispositif des zones de revitalisation rurale pour les communes concernées, remis en application de l'article 27 de la loi de finances pour 2019. Les données de ce rapport sont actuellement exploitées par la commission des finances dans le cadre de la mission de contrôle conduite par nos collègues Bernard Delcros, Frédérique Espagnac et Rémy Pointereau<sup>2</sup>, sur les zones de revitalisation rurales (ZRR).

Sur les 10 dispositions législatives demandant la remise d'un rapport introduites dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022, sept n'ont pas encore été satisfaites.

Parmi elles, **l'article 24** précisant les **modalités d'information du Parlement concernant l'exécution des autorisations de garantie accordées en loi de finances**. Cet article a été introduit à l'initiative du Gouvernement afin d'« améliorer l'information du Parlement par un rapport du Gouvernement recensant annuellement, les garanties effectivement octroyées au cours de l'année précédente, sans attendre que ces garanties donnent lieu, le cas échéant, à des décaissements »<sup>3</sup>.

Lors de l'examen du projet de loi de programmation, la commission des finances avait exprimé la  **crainte que le nouveau rapport**, défini en termes très généraux, **apporte une information insuffisante**<sup>4</sup>. L'absence de remise de ce rapport au titre de l'exercice 2017, alors qu'il était attendu pour le 1<sup>er</sup> juin 2018, vient confirmer les craintes de la commission.

Le Gouvernement n'applique en effet que de manière irrégulière **l'article 121 de la loi n° 2016-1918 du 29 décembre 2016 de finances rectificative pour 2016**, qui article prévoit que le Gouvernement informe trimestriellement les commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances de l'exécution budgétaire des garanties et contre-garanties accordées par l'État. Entre le 1<sup>er</sup> janvier 2018 et le 10 avril 2019, deux courriers seulement ont été reçus sur ce sujet par le président de la commission des finances : le premier, daté du 2 février 2018, concernait deux appels en garantie émis au cours de l'ensemble de l'année 2017 ; le second, daté du 17 octobre 2018, se rapportait à trois appels en garantie survenus au cours des neuf premiers mois de l'année en cours.

---

<sup>1</sup> Ce rapport ayant été après le 31 mars 2019, il n'est pas comptabilisé le tableau précédent, mais le sera dans le prochain rapport sur le bilan de l'application des lois.

<sup>2</sup> M. Rémy Pointereau est membre de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.

<sup>3</sup> Exposé des motifs du [projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022](#), enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 27 septembre 2017.

<sup>4</sup> Voir le [commentaire par votre rapporteur général de l'article 20](#) du projet de loi de programmation des finances publiques pour 2018 à 2022 (rapport n° 56 (2017-2018) de M. Albéric de Montgolfier, fait au nom de la commission des finances, déposé le 31 octobre 2017). L'Assemblée nationale n'avait pas retenu les améliorations proposées par le Sénat à la définition de ce rapport.

En tout état de cause, même s'ils étaient remis selon un rythme conforme à la loi, ces courriers n'apporteraient pas la vision consolidée de la mise en œuvre des garanties et les informations relatives aux étapes administratives d'évolution des garanties que prétendait offrir l'article 24 de la loi de programmation.

**Votre président ne peut donc que s'étonner et regretter que le Gouvernement n'applique pas un article qu'il avait lui-même inséré dans le projet de loi.**

\*\*\*

L'article 30 prévoit que le Gouvernement présente chaque année au comité des finances locales (CFL), avant la présentation du rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques, un bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13. Ce rapport doit également être transmis aux commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat.

L'article 13 fixe une trajectoire débutant en 2018. Par conséquent, il est normal qu'aucun rapport n'ait été remis en 2018 sur l'exécution 2017, en application de l'article 30 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022.

\*\*\*

L'article 33, introduit par l'Assemblée nationale et enrichi à l'initiative de la commission des finances du Sénat, prévoit une information annuelle du Parlement sur les composantes des deux normes de dépenses de l'État.

Étant donné la complexité certaine de la définition, par l'article 9 de la loi de programmation, des deux agrégats de norme de dépense (norme de dépenses « pilotables » et norme de dépenses « totales »), il est regrettable que le Gouvernement ne donne pas au Parlement tous les moyens, y compris sur les retraitements effectués par l'État, pour bien en comprendre le niveau et l'évolution de chaque composante.

\*\*\*

L'article 34 prévoit que le Gouvernement transmet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année, la liste des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés.

Comme le faisait observer le rapporteur général dans son rapport sur la loi de programmation des finances publiques, cet article est en grande partie satisfait par les informations déjà publiées dans le document « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances. Le Sénat avait d'ailleurs supprimé cet article, sur l'initiative de la commission.

La commission appelle surtout à une évaluation plus fréquente de ces dépenses fiscales, qui seule permettrait de conclure à la nécessité de les reconduire ou de les supprimer.

Au 31 mars 2019, les rapports suivants ont été remis en application des lois adoptées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 sont les suivantes :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi de programmation 2018-2022	22	Rapport sur la cohérence des projets de loi de programmation à la loi de programmation des finances publiques	Rapport du 18 février 2018 annexé au projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense (Le titre 4 « DES RESSOURCES À LA HAUTEUR DES AMBITIONS » du rapport annexé précise la cohérence avec la LPFP de la LPM, première loi de programmation à devoir se conformer à cette disposition.)
Loi de programmation 2018-2022	27	Rapport sur la rénovation des relations financières entre l'État et la sécurité sociale	Rapport du 11 octobre 2018 Gouvernement au Parlement sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale  Voir commentaire <i>infra</i> .
Loi de programmation 2018-2022	31	Rapport annexé au projet de loi de finances relatif au grand plan d'investissement	Annexe budgétaire relative au Grand plan d'investissement, publié le 7 novembre 2018 dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2019
Première LFR 2017	1 <sup>er</sup> – division VI al 22	Rapport exposant, pour les sociétés et groupes de sociétés, les effets respectifs, d'une part, de la suppression de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués prévue à l'article 235 <i>ter</i> ZCA du code général des impôts et, d'autre part, de l'instauration des contributions exceptionnelles et additionnelles prévues par cet article	Rapport du 19 janvier 2018 sur les effets des contributions exceptionnelles et additionnelles à l'impôt sur les sociétés instituées par la loi de finances rectificative pour 2017.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Seconde LFR 2017	71	Rapport sur l'impact de la hausse de TVA sur les activités équinées	Rapport du 25 juillet 2018 du Gouvernement au Parlement relatif à l'impact de la hausse de la TVA intervenue en 2013 sur les activités équinées.
LFI 2018	27	Rapport sur la mise en œuvre de la sortie progressive des effets du dispositif des zones de revitalisation rurale pour les communes concernées, notamment par des expérimentations et politiques contractuelles avec l'ensemble des collectivités territoriales compétentes. Ce rapport étudie la pertinence qu'il y a eu à substituer aux critères existants le revenu médian de chaque commune concernée.	Rapport du 12 avril 2019 relatif à la mise en œuvre de la sortie progressive des effets du dispositif des zones de revitalisation rurale pour les communes concernées. Voir <i>supra</i> .
LFI 2018	68 Div IV	Rapport d'évaluation des zones géographiques établies pour déterminer l'éligibilité au dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts, notamment afin d'apprécier la pertinence des critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés	Rapport du 4 mars 2019 du Gouvernement au Parlement d'évaluation des zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts ainsi que du dispositif prévu aux articles L. 31-10 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation
LFI 2018	78	Évaluation du dispositif prévu à l'article 199 <i>sexvicies</i> du code général des impôts avant le 1er septembre 2018	Rapport du 19 novembre 2018 d'évaluation de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'acquisition de logements neufs destinés à la location meublée non professionnelle : dispositif « Censi-Bouvard »
LFI 2018	83 Div III	Rapport d'évaluation des zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif prévu aux articles L. 31-10-1 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation avant le 1er septembre 2018, notamment afin d'apprécier la pertinence des	Rapport du 4 mars 2019 du Gouvernement au Parlement d'évaluation des zones géographiques établies pour l'attribution du dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicies</i> du code général des impôts ainsi que du dispositif prévu aux articles L. 31-10

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
		critères retenus pour le classement des communes au regard des besoins des territoires concernés	à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation
LFI 2018	103 Div II	Rapport présentant les modalités d'évaluation des immobilisations industrielles et, pour les trois dernières années, les requalifications réalisées ainsi que les réclamations administratives et les demandes contentieuses dirigées contre ces requalifications et les montants sur lesquels elles portent.	Rapport du 14 septembre 2018 relatif aux modalités d'évaluation et à la sécurisation de la qualification des locaux industriels
LFI 2018	110	Rapport sur la pertinence des dispositifs publics d'accompagnement et de financement des entreprises françaises en difficulté, notamment des dispositions fiscales, et sur leur potentielle refonte	Rapport du 23 octobre 2018 sur la pertinence des dispositifs publics d'accompagnement et de financement des entreprises en difficulté
LFI 2018	112 Div V	Rapport évaluant les mesures prises afin de compenser la hausse de la contribution sociale généralisée pour les agents publics et pour les salariés d'employeurs du secteur parapublic, tels que les salariés des chambres d'agriculture, et évaluant les conséquences de ces mesures sur leur pouvoir d'achat	Rapport du 20 décembre 2018 sur les mesures de compensation de la hausse de la CSG pour les agents des réseaux consulaires
LFI 2018	117	Rapport sur les conclusions de la mission sur le financement de la promotion du tourisme créée le 10 octobre 2017 lors du premier conseil de pilotage du tourisme	Rapport du 5 janvier 2018 au ministre sur les conclusions de la mission sur le financement de la promotion du tourisme Ce rapport n' a pas été remis par la voie officielle et donc sans avis de dépôt annoncé dans le Journal officiel. Il a été transmis en avril 2019 au service de la commission des finances du Sénat à sa demande.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
LFI 2018	122	Rapport étudiant les modalités de financement des indemnités compensatoires de handicaps naturels, des mesures agroenvironnementales et climatiques, des aides au maintien et des aides à la conversion en agriculture biologique pour les années 2019 et 2020.	Rapport du 3 juillet 2018 portant sur les modalités de financement des indemnités compensatoires de handicaps naturels, des mesures agroenvironnementales et climatiques, des aides au maintien, et des aides à la conversion en agriculture biologique pour les années 2019 et 2020
LFI 2018	141	Rapport sur le financement public dont bénéficie Business France	Rapport du 13 septembre 2018 sur le financement public dont bénéficie Business France
LFI 2018	161	Rapport sur les modalités de prise en compte dans la répartition des dotations et des fonds de péréquation des charges liées à l'accueil d'une population touristique non permanente par les collectivités territoriales	Rapport du 11 octobre 2018 sur les modalités de prise en compte dans la répartition des dotations et des fonds de péréquation des charges liées à l'accueil d'une population touristique non permanente par les collectivités territoriales
LFI 2018	162	Rapport sur les modalités possibles de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire, au sein de la dotation globale de fonctionnement, des surfaces comprises dans les sites Natura 2000 mentionnés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, au même titre que celles des zones cœur des parcs nationaux et des parcs naturels marins.	Rapport du 31 octobre 2018 sur les modalités possibles de prise en compte dans la répartition de la dotation forfaitaire, au sein de la dotation globale de fonctionnement, des surfaces comprises dans les sites Natura 2000 mentionnés à l'article L. 414-1 du code de l'environnement, au même titre que celles des zones cœur des parcs nationaux et des parcs naturels marins
LFI 2018	163 Div III	Analyse des indicateurs agrégés utilisés dans la répartition du fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), désormais incluse dans le rapport relatif au FPIC	Rapport du 23 octobre 2018 relatif au fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC) en 2018 Ce rapport périodique a été demandé pour la première fois dans le cadre de la loi de finances pour 2016, mais celui transmis en 2018 présente bien les nouveaux éléments demandés par l'article 162 de la loi de finances pour 2018

<b>Loi</b>	<b>Article de la loi prévoyant le rapport</b>	<b>Objet du rapport</b>	<b>Suites données à la demande de rapport</b>
LFI 2018	178	Rapport sur la politique de dividende de l'état actionnaire et sur l'opportunité d'une évolution du statut de l'agence des participations de l'État en un opérateur public doté de la personnalité morale	Rapport du 30 juillet 2018 sur la politique de dividende de l'État actionnaire et sur l'opportunité de faire évoluer le statut de l'Agence des participations de l'État

Les rapports suivants demeurent cependant en attente de publication :

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi de programmation 2018-2022	24	Rapport annuel sur l'exécution des autorisations de garanties accordées en loi de finances, en application du 5° du II de l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1 <sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, qui recense les garanties octroyées au cours de l'année précédente dans ce cadre	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
Loi de programmation 2018-2022	26	Rapport annuel sur la situation financière des établissements publics de santé pour le dernier exercice clos.	Ce rapport n'a pas été remis.
Loi de programmation 2018-2022	28	Rapport sur le solde des administrations de sécurité sociale décomposé entre les régimes obligatoires et les autres régimes d'assurance sociale	Introduit à l'initiative du Sénat, cette demande de rapport au Parlement n'a pas été satisfaite.
Loi de programmation 2018-2022	30	Rapport annuel au comité des finances locales sur le bilan de l'exécution lors de l'année précédente de l'objectif d'évolution de la dépense locale fixé à l'article 13 de la loi de programmation	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
Loi de programmation 2018-2022	32	Bilan annuel de la mise en œuvre de la loi et des articles en vigueur des précédentes lois de programmation des finances publiques	Ce rapport n'a pas encore été remis.
Loi de programmation 2018-2022	33	Présentation annuelle des deux agrégats de dépenses de l'Etat, prévus à l'article 9 de la présente loi."	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
Loi de programmation 2018-2022	34	Liste annuelle des huit dépenses fiscales les plus coûteuses parmi celles relatives à l'impôt sur le revenu et qui ne sont pas communes avec celles relatives à l'impôt sur les sociétés	Ce rapport n'a pas été remis. Voir commentaire <i>supra</i> .
Seconde LFR 2017	54	Rapport d'information sur les transferts financiers et ressources mobilisables pour les collectivités territoriales du Département de Mayotte.	Le rapport n'a toujours pas été remis. La question écrite N° 15052 de notre collègue député Mansour Kamardine, interrogeant sur l'avancée de la transmission de ce rapport, n'a pas non plus reçu de réponse. La remise de ce rapport est toujours pertinente. Sa portée a toutefois changé, puisque le RSA, qui constituait une dépense importante du département (engendrant d'importants transferts), a été « recentralisé » à Mayotte par la loi de finances pour 2019.
Seconde LFR 2017	74 Div II	Rapport évaluant les conséquences de l'article 74 sur le volume des règlements en numéraire et sur les capacités de règlement des ménages les plus en difficulté ou non-bancarisés.	La disposition a été abrogée par la LFI 2019 en son article 201. Ce rapport n'est donc plus attendu.
Seconde LFR 2017	80	Rapport sur la mise en œuvre des moyens publics consacrés aux grands projets d'infrastructures de transport	Ce rapport n'a pas été remis. Il est vraisemblablement devenu sans objet depuis la publication le 30 janvier 2018 du rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, présidé par Philippe Duron, intitulé "Mobilités du quotidien : répondre aux urgences et préparer l'avenir" et notamment son volet sur la programmation et le financement des infrastructures.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
LFI 2018	44	Rapport étudiant les possibilités de mutualisation complémentaire à l'intérieur de chacun des réseaux consulaires, des chambres de métiers et de l'artisanat et des chambres de commerce et d'industrie, et les pistes de coopération accrue entre les deux réseaux.	Ce rapport devait être remis avant le 1 <sup>er</sup> février 2018, mais n'a pas été transmis au Sénat.
LFI 2018	68 Div V	Rapport analysant le respect des conditions de loyer et de ressources des locataires par les contribuables bénéficiant du dispositif prévu à l'article 199 <i>novovicis</i> du code général des impôts	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission doit avoir lieu avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2019. Voir commentaire <i>supra</i> .
LFI 2018	83 Div IV	Rapport d'évaluation du dispositif prévu aux articles L. 31-10-1 à L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation et à l'article 244 quater V du code général des impôts	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission doit avoir lieu avant le 1 <sup>er</sup> septembre 2019. Voir commentaire <i>supra</i> .
LFI 2018	95	Rapport annuel synthétique sur l'utilisation du crédit d'impôt recherche par ses bénéficiaires	Ce rapport n'a pas été remis.
LFI 2018	107 Div III	Rapport sur la mise en œuvre de l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales. Ce rapport comporte notamment des indications statistiques relatives aux documentations sur les prix de transfert, qui satisfont aux conditions prévues au même article L. 13 AA, ainsi qu'un examen de la pertinence des informations produites dans le cadre de cette documentation pour le contrôle des prix de transfert	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission doit avoir lieu avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2021.

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
LFI 2018	111	Rapport visant à évaluer les possibilités de rationalisation et d'évolution des dispositifs de soutien, direct et indirect, à l'export et au développement des entreprises françaises à l'étranger	Ce rapport n'a pas été remis, alors que le délai de transmission prévu, fixé au 1 <sup>er</sup> octobre 2018, est dépassé.
LFI 2018	175 Div II	Rapport d'évaluation de l'expérimentation sur le dispositif des emplois francs.	Ce rapport n'a pas encore été remis. Sa transmission doit avoir lieu avant le 15 septembre 2019.
Loi relative à la lutte contre la fraude	31	Information annuelle par le Gouvernement donnée aux commissions des finances et des affaires étrangères de l'Assemblée nationale et du Sénat de l'évolution de la liste des États et territoires non coopératifs mentionnée à l'article 238-0 A du code général des impôts.	La commission des finances du Sénat n'a pas été destinataire de cette information, en tout cas pas sous la forme d'un rapport au Parlement.
LFR 2014	51	Rapport annuel sur l'application de l'article 1655 septies du code général des impôts aux compétitions sportives internationales, et notamment sur le coût du dispositif pour les finances publiques	Rapport du 23 novembre d'analyse de l'impact économique lié à l'exonération fiscale des Grands Évènements Sportifs Internationaux (GESI)
LFI 2017	7	Rapport annuel détaillant le nombre de contribuables ayant bénéficié du calcul prévu au I de l'article 885 V bis du code général des impôts, le montant du plafonnement correspondant, la cotisation moyenne d'impôt de solidarité sur la fortune des foyers plafonnés et le montant moyen restitué au titre du plafonnement.	Rapport du 25 septembre 2018 relatif au plafonnement de l'impôt de solidarité sur la fortune de 2017

Loi	Article de la loi prévoyant le rapport	Objet du rapport	Suites données à la demande de rapport
LFI 2017	109	Rapport annuel sur l'application du dispositif d'indemnisation des « aviseurs » fiscaux	Rapport du 18 mars 2019 du Gouvernement au Parlement pour l'exercice 2017 relatif au dispositif d'indemnisation des personnes étrangères aux administrations publiques qui ont fourni à l'administration fiscale des renseignements ayant permis la découverte de manquements à certaines dispositions fiscales

Concernant les lois promulguées avant le 1<sup>er</sup> octobre 2017, trois rapports ont été remis :

Plusieurs rapports demandés dans le cadre de dispositions législatives antérieures à la session 2017-2018 demeurent donc en attente.

C'est le cas du rapport relatif à la suppression des taxes à faible rendement, prévu par l'article 83 de la loi de finances pour 2017, qui n'a toujours pas été remis, malgré les demandes réitérées de la commission des finances. M. Vincent Éblé, président de la commission des finances, avait notamment interrogé M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement, au cours du dernier bilan de l'application des lois. M. Guillaume s'était engagé à « *faire le nécessaire pour qu'il soit transmis* » à la commission. Tel n'a pas été le cas. Le sujet n'a pas non plus fait l'objet de développements dans le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2018<sup>1</sup>.

Il convient de regretter que ce rapport n'ait pas été remis afin de fonder et justifier le « programme pluriannuel de suppression de taxes à faible rendement » annoncé par le Gouvernement en 2018. Ce programme, que la commission des finances a approuvé dans l'ensemble et enrichi, a fait l'objet de l'article 26 de la loi de finances initiale pour 2019.

---

<sup>1</sup> Compte rendu de l'audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du gouvernement, au Sénat, le 23 mai 2018. <http://www.senat.fr/rap/r17-510/r17-510113.html>

## 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** omettent parfois de citer les articles du texte initial qui les préoyaient, compliquant ainsi les travaux de suivi de la mise en œuvre des lois.

Enfin, il est regrettable que le dossier législatif mis des ordonnances n'indique pas les détails de sa ratification. En effet, pour bon nombre d'ordonnances ratifiées par un article de la loi PACTE, la page de Légifrance fait toujours référence à un projet de loi de ratification qui n'a pas encore été examiné et qui ne le sera pas puisque la ratification est déjà intervenue.

### *B. DES LACUNES OBSERVÉES DANS LA PROCÉDURE DE TRANSMISSION DES RAPPORTS*

Le suivi de la remise des rapports du Gouvernement au Parlement n'est pas toujours aisé. En effet, s'il existe une procédure officielle de transmission des rapports au Sénat assurée par le SGG, qui donne d'ailleurs lieu à une mention publiée au Journal officiel, cette procédure n'est pas toujours respectée pour bon nombre de rapports.

Ainsi, des rapports sont parfois adressés directement à certains services du Sénat. Aucune publicité n'est donc faite par Journal officiel, lequel constitue pourtant une source d'information précieuse pour les sénateurs eux-mêmes et qui se serve de cette information pour obtenir ensuite le rapport.

Il faut en outre remarquer que bon nombre de rapports n'ont pas été remis alors mêmes que la disposition en prévoyant la remise avait été insérée par le Gouvernement lui-même dans le texte initial. C'est ainsi le cas de 6 des 10 dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022 prévoyant la remise d'un rapport. Seules 2 de ces 6 rapports attendus ont été remis, il s'agit de l'annexe budgétaire au grand plan d'investissement et du rapport sur les relations financières entre l'État et la Sécurité sociale.

Par ailleurs, ce dernier rapport a donné lieu à une audition en commission des finances, qui a ainsi entendu ses auteurs, MM. Christian Charpy et Julien Dubertret<sup>1</sup>. À cette occasion la commission des finances s'est aperçue de l'existence de deux versions officielles de ce rapport, seule la version la plus courte, ayant bien fait l'objet d'une remise conforme à la procédure et mentionnée au Journal officiel.

### *C. LA POURSUITE DE LA COLLABORATION AVEC LE SECRÉTARIAT GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT*

Le Secrétariat général du Gouvernement transmet à la commission des finances un échéancier des mesures d'application pour chaque loi qu'elle a examinée. Il transmet également un « **tableau de rapprochement** » avec la base utilisée par le Sénat, permettant de croiser les données saisies pour le suivi de l'application des lois. Par ailleurs, la base « **Extraqual** », gérée par le Secrétariat général du Gouvernement, est un complément utile à Légifrance.

Ces trois sources d'informations demeurent utiles pour le bilan réalisé par le Sénat. Cependant, il faut signaler que le tableau de rapprochement transmis cette année comportait plusieurs lacunes, puisqu'il ne renseignait que sur deux des sept lois suivies par la commission.

---

<sup>1</sup> Audition du 20 mars 2019 en commission des finances. <http://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20190318/fin.html>

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le lundi 29 avril 2019, sous la présidence de **M. Vincent Éblé, président**, la commission a entendu une communication de **M. Vincent Éblé, président**, sur le contrôle de l'application des lois.

**M. Vincent Éblé, président.** - Comme chaque année, notre commission contrôle l'application des lois qu'elle a examinées au fond au cours de la session précédente, c'est-à-dire les lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018. Les statistiques sont arrêtées au 31 mars 2019.

Un débat sur le bilan de l'application des lois aura lieu en salle Clemenceau le 11 juin prochain, après un échange avec le Secrétaire général du Gouvernement le jeudi 16 mai, sous la conduite de la vice-présidente chargée de ce sujet, notre collègue Valérie Létard.

Pour ce qui concerne la commission des finances, le taux de mise en application des lois promulguées durant la session 2017-2018 atteint 81 %. Il est légèrement inférieur à celui de la session précédente qui était de 83 %, mais pour un nombre de mesures attendues supérieur, soit 98 mesures contre 82. Point négatif, les délais se sont dégradés : alors que l'an passé 67 % 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 50 %. Cependant, le délai moyen de publication ne dépasse que légèrement les cinq mois, ce qui relativise cet indicateur, qui varie très fortement d'une année à l'autre.

Nos statistiques pour cette session portent sur l'application de la loi de finances pour 2018 et des deux lois de finances rectificatives pour 2017, ainsi que sur la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018-2022.

La loi ratifiant l'ordonnance portant transposition de la directive du 25 novembre 2015 concernant les services de paiement dans le marché intérieur, dite « DSP 2 », et celle du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude sont également concernées, de même que 17 articles de la loi pour un État au service d'une société de confiance du 10 août 2018, qui avait fait l'objet d'un examen par une commission spéciale.

Les conventions fiscales et les traités internationaux ne sont pas pris en compte pour le contrôle de l'application des lois.

Tout d'abord, deux lois étaient d'application directe, à savoir la loi de règlement des comptes de l'année 2017 et la première loi de finances rectificative du 1<sup>er</sup> décembre 2017. Il n'y a donc pas lieu d'y revenir.

Ensuite, pour ce qui concerne l'application de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022, une seule mesure réglementaire d'application était prévue. Elle a été prise sous la forme du décret n° 2018-309 du 27 avril 2018 fixant les modalités de calcul de divers éléments pris en compte dans le cadre de la contractualisation entre l'État et certaines collectivités territoriales.

Pour ce qui concerne l'application de la loi portant transposition de la directive dite « DSP 2 », seules deux mesures réglementaires étaient attendues. La première consistait en un décret pour préciser les modalités de fourniture d'espèces par les commerçants aux consommateurs ou *cashback*. Le décret n° 2018-1224 du 24 décembre 2018 a fixé ces montants, mais dans une limite comprise entre 1 euro au minimum et 60 euros au maximum, ce qui paraît bien faible au regard des besoins de certains territoires et en comparaison des plafonds retenus par nos voisins européens - 150 euros en Allemagne, dont on connaît l'attrait de ses habitants pour les paiements en cash.

Notre récente audition sur la dématérialisation des moyens de paiement a permis d'aborder ces sujets.

Un second décret n° 2018-1228 a été pris le 24 décembre 2018 concernant les modalités de communication entre prestataires de services de paiement et gestionnaires de comptes, de sorte que l'ensemble de la loi est appliquée.

Concernant la seconde loi de finances rectificative, sur 33 textes réglementaires prévus, 27 ont été pris et 2 sont devenus sans objet. Parmi les dispositions réglementaires prises, on notera celles qui concernent la procédure de recouvrement unique, prévue par l'article 73, qui porte sur la saisine administrative à tiers détenteur. Le décret n° 2018-1118 du 10 décembre 2018 relatif aux frais bancaires perçus par les établissements de crédit à la suite de la notification d'une saisie administrative à tiers détenteur fixe le montant maximum des frais bancaires à 100 euros, toutes taxes comprises.

L'article 75 introduit une obligation pour l'État, les collectivités territoriales et certains établissements publics d'offrir un service de paiement en ligne. Le décret n° 2018-689 du 1<sup>er</sup> août 2018 fixe les conditions de mise en place de ce service de paiement, détermine les critères écartant cette obligation et établit l'échéancier de la mise en œuvre de cette obligation, avec un terme fixé au 1<sup>er</sup> janvier 2022. L'arrêté fixant la liste précise des personnes morales de droit public auxquelles s'applique cette obligation n'est pas encore pris, même si sa publication est promise avant le 1<sup>er</sup> juillet 2019.

L'article 90, qui affecte les recettes issues du « Loto du patrimoine » à la Fondation du patrimoine, a trouvé son application par deux arrêtés : l'un du 26 novembre 2018 et l'autre du 13 décembre 2018, qui ont affecté successivement les sommes de 16,47 millions d'euros et 3,12 millions d'euros

à la Fondation du patrimoine. Cela ne résout évidemment pas le sujet de la fiscalité sur ces jeux...

Pour ce qui concerne les quelques mesures encore non prises, il s'agit de décrets concernant l'extension du recours obligatoire aux téléprocédures par les entreprises, qui devront intervenir à compter de 2020.

Concernant la loi de finances pour 2018, sur 45 mesures d'application attendues, 40 ont été prises et 1 est devenue sans objet. Ainsi, seules 4 mesures sont encore attendues, mais le fait que certaines n'aient pas été prises pose particulièrement question.

En effet, sur l'initiative de notre commission, l'article 68 de la loi de finances pour 2018 prévoyait un dispositif de plafonnement du montant des frais et commissions payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif Pinel d'encouragement au développement du logement locatif intermédiaire. Ce décret n'est toujours pas pris, alors même que la loi de finances pour 2019 a précisé ce dispositif, sur proposition du Gouvernement, afin de faciliter sa mise en œuvre !

Selon les informations du quotidien *Le Monde* parues le 2 mars dernier, le projet de décret serait bloqué depuis plus d'un an sur le bureau du ministre du logement... Nous allons demander des explications.

Par ailleurs, le Gouvernement devait remettre au Parlement, avant le 1<sup>er</sup> septembre 2018, un rapport d'évaluation des zones géographiques du dispositif Pinel pour mieux apprécier la pertinence des critères de classement des communes : celui-ci a été remis seulement en mars 2019 et est de portée limitée, puisqu'il ne se base pas sur les données fiscales de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) ni même sur celles de la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF). Les données de la DGFIP ont été transmises au ministre du logement après la publication du rapport et l'utilisation de celles de la CNAF nécessiterait la prise d'un décret en Conseil d'État après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) !

Une autre disposition, qui concerne la création d'une taxe sur les cessions de logements par les organismes de logement social, n'a pas trouvé à s'appliquer, car elle a été repoussée par la loi de finances pour 2019, ce qui montre, comme cela avait été soulevé par le Sénat, l'impréparation de cette mesure.

Enfin, l'article 171 de la loi de finances prévoyait de rendre gratuite la circulation sur autoroute pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération. Or le ministère de l'intérieur estime désormais - suivant ainsi l'avis du Conseil d'État - qu'une telle exonération serait inconstitutionnelle en raison d'une rupture d'égalité des usagers devant le péage. Il faudrait à tout le moins qu'une solution soit proposée par le Gouvernement pour répondre à l'intention du législateur ! Notre collègue Jean-Pierre Vogel avait souhaité instaurer ce dispositif.

Concernant la loi du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude, 17 textes réglementaires d'application étaient attendus, mais seulement 6 ont été pris. Plusieurs textes importants sont en attente ; ils concernent les conditions dans lesquelles les agents chargés de la lutte contre la fraude peuvent avoir accès à des informations par échanges entre administrations, la responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires, la publication des sanctions administratives pour les personnes morales à raison de manquements fiscaux graves et frauduleux - *name and shame* -, et les nouvelles modalités de fonctionnement de la commission des infractions fiscales (CIF) à la suite de la réforme du « verrou de Bercy ».

Compte tenu de l'importance de la lutte contre la fraude fiscale, il est absolument nécessaire que toutes ces mesures d'application soient prises dans les meilleurs délais. Le délai de six mois pour l'application de cette loi du 23 octobre 2018 est désormais dépassé, et il est regrettable qu'il n'ait pas pu être tenu.

Enfin, s'agissant de la loi pour un État au service d'une société de confiance, qui avait fait l'objet d'une commission spéciale, sur un total de 17 articles relevant de la compétence de notre commission, seuls deux articles nécessitaient des mesures réglementaires d'application. Ces mesures ont été publiées.

Le décret n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 permet au public d'accéder à l'ensemble des éléments d'information détenus par l'administration fiscale s'agissant des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années.

Le décret n° 2018-944 du 31 octobre 2018 concerne le recours au rescrit douanier. Au cours de son audition du 11 avril 2019 devant notre commission, le directeur général des douanes a souligné l'impact favorable de cette nouvelle mesure, 40 rescrits douaniers ayant été signés depuis la parution de ce décret, contre seulement 7 pour toute l'année 2017.

J'en viens enfin aux textes antérieurs à la session 2017-2018, en dressant le constat que certains dispositifs ne sont toujours pas appliqués depuis plusieurs années.

Même si au cours de l'année écoulée, 18 mesures attendues au titre des lois du « stock » ont été publiées ou sont devenues sans objet, le stock des mesures issues des lois anciennes toujours en attente s'élève à 20. À la suite des remarques que nous avons faites l'an passé, l'article 37 de la loi de finances pour 2019 a enfin abrogé les dispositions législatives prévoyant la publication d'un décret concernant les redevances de concession de brevet, qui datait de la loi de finances pour 2011, mais 3 mesures d'application de la loi de finances pour 2012 n'ont toujours pas été prises, concernant par exemple le régime des redevances perçues à l'obtention de certificats sanitaires pour exporter des produits alimentaires d'origine non animale, ou

encore le régime d'octroi des licences de vente du tabac dans les départements d'outre-mer.

Dans ce dernier cas, après le report de la mesure à de multiples reprises, un régime transitoire permettant la vente de tabac aux particuliers au plus tard jusqu'au 30 juin 2019 a été mis en place. Aucune information n'a pu cependant être obtenue sur le régime qui s'appliquera au-delà de cette date.

Par ailleurs, comme indiqué l'an passé, la loi de finances rectificative pour 2011 avait 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 été lancée. Les premières exploitations ne sont pas prévues avant 2020. L'anticipation de la loi sur la réalité est parfois très forte...

Il en va de même d'ailleurs du décret et de l'arrêté prévoyant les modalités de déclaration et le taux de la taxe due par les entreprises de transport aérien pour le financement du CDG Express, prévus dès la loi de finances rectificative pour 2016, mais qui n'ont pas encore été pris puisque la perception ne devrait pas intervenir avant le 1<sup>er</sup> avril 2024...

L'article 45 de la loi de finances pour 2016 prévoyait un décret concernant les opérations éligibles au financement du fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD), étendues aux actions de prévention de la radicalisation. En raison d'un désaccord entre le ministère de la justice et le Conseil d'État sur la nécessité d'une codification, ce décret a pris beaucoup de retard, mais devrait être soumis au Conseil d'État prochainement. En attendant, le pouvoir réglementaire continue d'agir sur le fondement d'un décret inadéquat.

On rappellera également que l'article 80 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 », prévoyait des modalités d'affectation sous forme de don des sommes déposées sur le livret de développement durable et solidaire, mais ces mesures n'ont toujours pas été prises. Notre commission avait, à l'époque, sans être entendue, souligné le manque de précision du dispositif proposé.

Concernant maintenant les ordonnances, 16 ordonnances ont été ratifiées au cours de la période de contrôle, dont 15 par un article de la loi relative à la croissance et la transformation des entreprises, dite loi Pacte, qui est actuellement soumise au Conseil constitutionnel et donc non encore promulguée. Huit ordonnances demeurent en attente de ratification et une ordonnance n'a pas encore été signée.

Parmi les lois suivies au titre de la session 2017-2018, la loi relative à la lutte contre la fraude prévoyait une habilitation à légiférer par ordonnance, alors que la loi pour un État au service d'une société de confiance en prévoyait deux.

Pour la loi de lutte contre la fraude, il s'agissait de transposer la directive du Conseil du 25 mai 2018, qui concerne l'échange automatique et obligatoire d'informations dans le domaine fiscal. Un délai de douze mois étant prévu pour la prise de cette ordonnance, ce délai court encore jusqu'en octobre 2019.

La loi pour un État au service d'une société de confiance habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance les mesures pour renforcer la sécurité juridique des entreprises soumises à des impôts commerciaux. L'ordonnance devait être publiée d'ici avril 2019 ; elle est cependant très compromise, si ce n'est abandonnée. Le ministre de l'action et des comptes publics a en effet déclaré dans un discours le 14 mars 2019 qu'aucune disposition législative nouvelle n'était nécessaire et que le Gouvernement s'appuierait sur les procédures existantes, à savoir le rescrit.

La même loi habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour simplifier le droit financier et le droit de la consommation et pour lutter contre des surtranspositions de directives. À ce jour, l'ordonnance n'est pas publiée.

J'en viens pour terminer aux rapports. Seuls 85 des 157 rapports attendus pour des lois promulguées depuis 2010 ont été effectivement remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié... Au cours de la session 2017-2018, pas moins de 37 dispositions législatives ont prévu la transmission de documents à destination du Parlement - rapport, nouvelle annexe au projet de loi de finances, bilan d'expérimentation, etc. Le nombre de demandes de rapports est sans doute trop élevé, mais outre que certains, notamment en matière de dépenses fiscales, sont indispensables au travail parlementaire, bon nombre de rapports n'ont pas été remis alors même que la disposition avait été insérée par le Gouvernement lui-même. C'est ainsi le cas de 6 des 10 dispositions de la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022. Seuls 2 de ces 6 rapports attendus ont été remis : il s'agit de l'annexe budgétaire au grand plan d'investissement et du rapport sur les relations financières entre l'État et la sécurité sociale. Il revient donc au Gouvernement de tenir ses engagements dans ce domaine.

## COMMISSION DES LOIS

	<u>Pages</u>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>399</b>
<b>PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE .....</b>	<b>401</b>
<b>I. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS PLUS SATISFAISANT EN 2017-2018.....</b>	<b>401</b>
<b>A. RECENSEMENT DES LOIS PROMULGUÉES ET DES TEXTES EXAMINÉS AU FOND PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE .....</b>	<b>401</b>
1. <i>Nombre et proportion de l'ensemble des lois promulguées, hors conventions internationales .....</i>	<i>401</i>
2. <i>Une proportion importante des lois promulguées d'origine parlementaire .....</i>	<i>405</i>
3. <i>Un recours toujours aussi massif à la procédure accélérée.....</i>	<i>406</i>
<b>B. APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE ET EXAMINÉES AU FOND PAR LA COMMISSION DES LOIS</b>	<b>408</b>
1. <i>Bilan d'ensemble de l'application des lois promulguées .....</i>	<i>408</i>
a) <i>Proportion des lois promulguées d'application directe ou entièrement applicables.....</i>	<i>408</i>
b) <i>Taux global de mise en application des lois .....</i>	<i>409</i>
c) <i>Délais de publication des mesures d'application des lois .....</i>	<i>409</i>
2. <i>Bilan de l'application des lois adoptées après engagement de la procédure accélérée .....</i>	<i>411</i>
3. <i>Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire .....</i>	<i>412</i>
4. <i>Bilan de l'application des dispositions législatives issues d'amendements adoptés au cours de la navette parlementaire .....</i>	<i>413</i>
<b>II. SUIVI DES RAPPORTS AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018 .....</b>	<b>414</b>
<b>III. SUITES LÉGISLATIVES DONNÉES AUX RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018 .....</b>	<b>416</b>
1. <i>Suites données au rapport d'information n° 165 (2017-2018) « La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité », de Mme Catherine Troendlé et M. Mathieu Darnaud .....</i>	<i>417</i>
2. <i>Suites données au rapport d'information n° 289 (2017-2018) du 7 février 2018 intitulé « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles » de Mme Marie Mercier .....</i>	<i>418</i>
3. <i>Suites données au rapport d'information n° 572 (2017-2018) intitulé « Dialogue et responsabilité : quatorze propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale » de Mme Catherine Di Folco.....</i>	<i>419</i>
4. <i>Suites données au rapport d'information n° 713 (2017-2018) du 12 septembre 2018 « Exécution des peines : en finir avec les illusions » de MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet .....</i>	<i>421</i>

**DEUXIÈME PARTIE : SUIVI DÉTAILLÉ DE L'APPLICATION DE LOIS  
RELEVANT DE LA COMPÉTENCE DE LA COMMISSION DES LOIS .....423**

**I. SUIVI DE L'APPLICATION DES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE  
L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018.....423**

1. *Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme .....423*
2. *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 .....428*
3. *Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations .....431*
4. *Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections .....433*
5. *Loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité.....434*
6. *Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen.....436*
7. *Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 .....437*
8. *Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle Calédonie .....441*
9. *Loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations ..446*
10. *Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles .....452*
11. *Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen.....460*
12. *Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie.....464*
13. *Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires .....466*
14. *Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique .....468*
15. *Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination .....470*
16. *Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés .....473*
17. *Loi 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes .....474*
18. *Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.....475*
19. *Loi n° 2018-778 du septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie .....477*

**II. SUIVI DE L'APPLICATION DE LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES  
ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES.....490**

1. *La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain est devenue pleinement applicable .....490*
2. *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 reste partiellement applicable .....490*

**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, actuellement 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 2017 et le 30 septembre 2018, 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 2019.

19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 ont été envoyées au fond à la commission des lois, qui a par ailleurs examiné un projet et seize 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 19 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 10 avril 2019.



## **PREMIÈRE PARTIE : BILAN QUANTITATIF ET SYNTHÈSE**

### **I. UN TAUX D'APPLICATION DES LOIS PLUS SATISFAISANT EN 2017-2018**

#### ***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 2017 et le 30 septembre 2018, **19 lois examinées au fond** par la commission des lois ont été promulguées.

##### **Liste des 19 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 et examinées au fond par la commission des lois**

1. Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme
2. 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
3. Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations
4. Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections
5. Loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité
6. Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen
7. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024
8. Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie
9. Loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations
10. Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

11. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen
12. Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie
13. Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires
14. Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique
15. Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination
16. Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés
17. Loi 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes
18. Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes
19. Loi n° 2018-778 du septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie

Le nombre de lois examinées au fond par la commission des lois et promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 est inférieur à la **moyenne constatée ces dernières années**, qui s'établit à un peu moins de 22 lois par année parlementaire depuis 2007-2008. Il ne traduit pas pour autant une activité moindre car les textes concernés ont été pour certains particulièrement volumineux et comportent un nombre de mesures d'application élevé.

#### Nombre de lois promulguées par année parlementaire et examinées au fond par la commission des lois

	2017 - 2018	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	19	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 46 % de l'ensemble des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018<sup>1</sup>, niveau le plus élevé de l'ensemble des commissions permanentes et proportion équivalente aux trois années parlementaires précédentes (42 % en 2014-2015, 55 % en 2015-2016 et 52 % en 2016-2017).**

Outre les **19 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 2017-2018 :

- **1 projet de loi et 4 propositions de loi** qui ont donné lieu à des **lois promulguées** après le 30 septembre 2018 ;
- **1 proposition de loi** qui a été **rejetée en séance publique** ;
- **8 propositions de loi en instance à l'Assemblée nationale** ;
- **3 propositions de loi** ayant fait l'objet d'un **renvoi en commission ou d'un retrait** par leurs auteurs avant la séance publique.

La commission des lois a donc examiné au fond, au total, **36 textes législatifs au cours de l'année parlementaire 2017-2018**, contre 31 en 2016-2017, 55 en 2015-2016, 34 en 2014-2015, 44 en 2013-2014, 41 en 2012-2013 et 33 entre le 14 juillet 2011 et le 30 septembre 2012.

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 2017-2018.

**5 textes examinés par la commission des lois  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018  
et ayant donné lieu à des lois promulguées ultérieurement**

- Loi n° 2018-898 du 23 octobre 2018 relative à la lutte contre la fraude (*émanant d'un projet de loi*)
- Loi n° 2018-957 du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les installations illicites (*émanant d'une proposition de loi sénatoriale*)
- Loi organique n° 2018-1201 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (*émanant d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale*)
- Loi n° 2018-1202 du 22 décembre 2018 relative à la lutte contre la manipulation de l'information (*émanant d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale*)
- Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer (*émanant d'une proposition de loi de l'Assemblée nationale*)

---

<sup>1</sup> Soit 19 lois sur les 41 promulguées au cours de la période.

**8 propositions de loi examinées par la commission des lois  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018  
en instance d'examen à l'Assemblée nationale**

- Proposition de loi organique pour le redressement de la justice
- Proposition de loi visant à adapter le droit de la responsabilité des propriétaires ou des gestionnaires de sites naturels ouverts au public
- Proposition de loi visant à renforcer la prévention des conflits d'intérêts liés à la mobilité des hauts fonctionnaires
- Proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi
- Proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles
- Proposition de loi relative à l'élection des conseillers métropolitains
- Proposition de loi tendant à imposer aux ministres des cultes de justifier d'une formation les qualifiant à l'exercice de ce culte
- Proposition de loi relative à l'équilibre territorial et à la vitalité de la démocratie locale

**1 proposition de loi examinée par la commission des lois  
entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018  
rejetée en séance publique**

- Proposition de loi visant à réhabiliter la police de proximité (*examinée en commission le 6 décembre 2017, rejetée en séance publique le 13 décembre 2017*)

**3 propositions de loi examinées en commission entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017  
et le 30 septembre 2018 n'ayant pas été inscrits à l'ordre du jour du Sénat,  
ayant été retirés de l'ordre du jour  
ou ayant fait l'objet d'un renvoi en commission**

- Proposition de loi tendant à garantir la représentation des communes déléguées au sein des communes nouvelles (*rejet du texte en commission le 8 novembre 2017 et retrait de l'inscription du texte à l'ordre du jour en séance publique*)
- Proposition de loi sur le régime de l'exécution des peines des auteurs de violences conjugales (*rejet du texte en commission le 14 février 2018 et retrait par ses auteurs le 22 février 2018*)
- Proposition de loi visant à instituer le Conseil parlementaire d'évaluation des politiques publiques et du bien-être (*rejet du texte en commission en commission le 21 février 2018 et renvoi en commission adopté en séance publique le 7 mars 2018*)

## 2. Une proportion importante des lois promulguées d'origine parlementaire

Sur les 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2016-2017 et envoyées au fond à la commission des lois, 8 sont d'origine parlementaire, soit une proportion de **42 %**.

Il s'agit de la **troisième proportion la plus élevée** depuis l'entrée en vigueur de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, **après celles de 2015-2016 où ce niveau avait exceptionnellement atteint 60 % et de 2016-2017 où l'on avait atteint 50 %** : 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.

Toutefois, sur ces 8 lois d'origine parlementaire, **1 seulement est issue de propositions de loi sénatoriales**, soit 12,5 % du total en 2017-2018, ce qui traduit **une particulière difficulté pour les propositions de loi d'origine sénatoriale à être inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale**.

**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 2017 au 30 septembre 2018	8	42 %
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	12	50 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	18	60 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	7	38,9 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	9	33,3 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	4	28,6 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	9	42,8 %
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 2017-2018 et envoyées au fond à la commission des lois	Assemblée d'origine de la proposition de loi
Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations	Assemblée nationale
Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections	Assemblée nationale
Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen	Assemblée nationale
Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires	Assemblée nationale
Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique	Sénat
Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination	Assemblée nationale
Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés	Assemblée nationale
Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes	Assemblée nationale

### 3. Un recours toujours aussi massif à 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 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 et envoyées au fond à la commission des lois, **15** ont été adoptées après engagement de la procédure accélérée, soit une proportion de 79 %.

Ces données sont proches de celles constatées en **2016-2017** lorsque **75 %** avaient fait l'objet de ce mécanisme : 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 et qui faisait.

**Au cours des quatre 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 :

<b>Période de référence des lois promulguées</b>	<b>Part du total des lois ayant fait l'objet de la procédure accélérée</b>
1 <sup>er</sup> octobre 2017 au 30 septembre 2018	79 %
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	75 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	80 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	78 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	59 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	50 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	85,8 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	17,4 %

## **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 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 et examinées au fond par la commission des lois, 6 étaient d'application directe, 7 sont devenues applicables au cours de la période de référence et 6 l'étaient partiellement au 31 mars 2019 (aucune loi n'était entièrement inapplicable).

**Au 31 mars 2019, 13 lois sur les 19 promulguées étaient donc entièrement applicables – c'est-à-dire d'application directe ou appliquées à 100 % – et 6 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 2017 au 30 septembre 2018	31,5 % (6 lois sur 19)
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	33,3 % (8 lois sur 24)
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	33,3 % (10 lois sur 30)
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	38,9 % (7 lois sur 18)
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	22,2 % (6 lois sur 27)
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	7,1 % (1 loi sur 14)
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	57,1 % (12 lois sur 21)
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	39,1 % (9 lois sur 23)
1 <sup>er</sup> octobre 2009 au 30 septembre 2010	34,8 % (8 lois sur 23)

*b) Taux global de mise en application des lois*

Au 31 mars 2019, 13 des 142 mesures<sup>1</sup> d'application prévues par les 19 lois promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018 et envoyées au fond à la commission des lois n'avaient pas été prises.

Le **taux de mise en application des lois** sur la période de référence, c'est-à-dire le ratio entre le nombre de mesures d'application attendues et le nombre de mesures prises, s'établit donc à **91 %**, supérieur à celui de l'an passé s'agissant des lois promulguées et envoyées au fond à la commission des lois (72 % en 2016-2017).

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 2017 au 30 septembre 2018	91 %
1 <sup>er</sup> octobre 2016 au 30 septembre 2017	72 %
1 <sup>er</sup> octobre 2015 au 30 septembre 2016	72 %
1 <sup>er</sup> octobre 2014 au 30 septembre 2015	76 %
1 <sup>er</sup> octobre 2013 au 30 septembre 2014	54 %
1 <sup>er</sup> octobre 2012 au 30 septembre 2013	92 %
14 juillet 2011 au 30 septembre 2012	36 %
1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 13 juillet 2011	46 %

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 151 mesures a été pris pour calculer le taux d'application (intégrant les mesures d'application antérieures à la promulgation des lois concernées).

Il faut toutefois reconnaître cette année une nette amélioration dans les délais de parution des mesures d'application. En effet, **seules 7 % des mesures d'application attendues ont été prises plus de six mois après promulgation de la loi**, alors que cette situation concernait 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 et plus des deux tiers des mesures prises pour l'application des lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2015-2016. En moyenne, les mesures réglementaires attendues en 2017-2018 et prises, l'ont été dans un délai de quatre mois et dix-neuf jours.

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 2017  
et le 30 septembre 2018 (à l'exclusion des rapports)**

<b>Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :</b>	<b>Total</b>	<b>Pourcentage</b>
Inférieur ou égal à six mois	83	93,25 %
De plus de six mois à un an	5	5,61 %
De plus d'un an à 2 ans	1	1,12 %
Total	89 <sup>1</sup>	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.

En revanche, un nombre important de mesures d'application ont été prises cette année en application de dispositions législatives promulguées antérieurement au 1<sup>er</sup> octobre 2017. La commission des lois a en effet recensé pas moins de 52 mesures réglementaires d'application prises entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019 pour des lois promulguées avant le début de l'année parlementaire de référence. Sur ces cinquante-deux mesures, onze étaient attendues depuis plus de deux ans, et quarante-et-une entre un et deux ans, avec un délai moyen de parution de deux ans et neuf mois. S'agissant souvent de mesures d'application importantes et techniques, elles

---

<sup>1</sup> Le différentiel, important cette année, avec le nombre de mesures attendues mentionné en p. 19, s'explique par le nombre élevé de décrets qui préexistaient aux dispositions législatives (cf. en particulier la fiche commentée sur la loi ° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination).

témoignent 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.

## **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 quatre 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 (93 % contre 91 %) 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 :	137	443
Mises en application	127	322
À mettre en application	10	121
<b>Taux de mise en application</b>	<b>93 %</b>	<b>73 %</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 2017-2018 et envoyées au fond à la commission des lois.

**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 2017 et le 30 septembre 2018  
(à l'exclusion des rapports et des mesures réglementaires  
prises antérieurement à la promulgation de la loi )**

<b>Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :</b>	<b>Total</b>	<b>Pourcentage</b>
Inférieur ou égal à six mois	82	94,25 %
De plus de six mois à un an	4	4,60 %
De plus d'un an à 2 ans	1	1,15 %
<b>Total</b>	<b>87</b>	<b>100 %</b>

### **3. Bilan de l'application des lois d'origine parlementaire**

Sur les **8 lois** d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 et envoyées au fond à la commission des lois, **3 sont d'application directe**, **3 sont** devenues **entièrement applicables** à l'issue de la période de référence **et 2 sont partiellement mises en application**.

Le tableau ci-après présente les **délais** de mise en application des lois d'origine parlementaire promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 et envoyées au fond à la commission des lois. Il en ressort que 81 % 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. En outre, ce tableau ne tient pas compte des mesures prises avant la promulgation de la loi : il arrive en effet qu'une mesure d'application soit préexistante à la disposition législative qui la prévoit. Ce cas de figure est particulièrement fréquent cette année, principalement en raison du grand nombre de mesures d'application prévues par la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination. Cette loi, issue d'une proposition de loi de M. François de Rugy<sup>1</sup>, alors président de l'Assemblée nationale, rationalise la présence des députés et des sénateurs dans les organismes extraparlimentaires (OEP). Pour la plupart des organismes extraparlimentaires, la loi du 3 août 2018 n'impliquait pas la publication de nouveaux décrets d'application. Elle se bornait, en effet, à inscrire dans la loi des dispositions déjà prévues par le pouvoir réglementaire. Ainsi, 41 des 45 mesures prévues par cette loi préexistaient à cette dernière et ne sont pas comptabilisées dans les statistiques de délais de parution des mesures.

---

<sup>1</sup> Deux propositions de loi identiques ont été déposées le 30 mars 2018 : l'une à l'Assemblée nationale par M. François de Rugy, l'autre au Sénat, par M. Gérard Larcher. Pour des raisons de calendrier parlementaire, la navette s'est engagée sur la proposition de loi de M. François de Rugy.

**Délais de parution des mesures de mise en application prévues  
concernant les lois d'origine parlementaire  
promulguées entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018  
(à l'exclusion des rapports)**

<b>Nombre de mesures réglementaires prévues prises dans un délai :</b>	<b>Total</b>	<b>Pourcentage</b>
Inférieur ou égal à six mois	7	81 %
De plus de six mois à un an	2	19 %
De plus d'un an à 2 ans	-	0 %
Total	9	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 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 19 lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018 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 100 % lorsqu'elles émanaient du Gouvernement, de 75 % lorsqu'elles émanaient du Sénat et de 85 % lorsqu'elles émanaient de l'Assemblée nationale.

Contrairement aux années précédentes, le Gouvernement a donc été enclin à prendre davantage 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	Total
Mesures prises	91	15	6	17	129
Mesures restant à prendre	8	-	2	3	13
<b>Total</b>	<b>99</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>20</b>	<b>142</b>
% du total général	70 %	11 %	6 %	14 %	100 %
<b>Taux de mise en application des mesures prévues selon leur origine</b>	<b>92 %</b>	<b>100 %</b>	<b>75 %</b>	<b>85 %</b>	<b>91 %</b>

## II. SUIVI DES RAPPORTS AU PARLEMENT PRÉVUS PAR LES LOIS PROMULGUÉES AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018

Sur les **19 lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2017-2018, **4 ont prévu, ou davantage encadré, la remise de rapports du Gouvernement au Parlement.**

Force est de constater que cette année encore, les constats dressés par la commission des lois semblent se vérifier :

- le Gouvernement est peu enclin à communiquer au Parlement les rapports que la loi prévoit pourtant ;
- lorsque néanmoins le rapport est remis, les données fournies sont d'une qualité variable ;
- enfin, lorsqu'est prévu un rapport annuel, celui-ci n'est bien souvent remis qu'à une seule reprise.

Pour toutes ces raisons, la commission des lois a engagé au cours de la décennie écoulée un travail destiné à limiter le nombre de dispositions législatives prévoyant la remise d'un rapport au Parlement, en ne retenant que les rapports au Parlement présentant un intérêt avéré.

**Parmi les rapports à remettre au Parlement prévus par les lois promulguées** et envoyées au fond à la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2017-2018, **un seul a été remis à ce jour.**

Il s'agit du rapport prévu à l'article 7 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations, sur « la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations » qui a été remis en avril 2018, avec plus d'un mois de retard (la loi fixait un délai de deux mois suivant sa promulgation). Ce rapport d'une trentaine de pages s'accompagne, en annexe, d'un copieux rapport remis au Gouvernement dès le mois d'avril 2017 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), intitulé « Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi ». Grâce à ce rapport du CGEDD, le Gouvernement disposait déjà des informations que le Sénat lui avait demandées en vain lors de l'examen de la loi GEMAPI, afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements en matière de gestion des eaux pluviales. Il a enfin été possible d'en tirer les conséquences dans la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes.

En outre, le Gouvernement a remis au Parlement, en janvier 2019, le rapport prévu à l'article 5 de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme présentant un premier bilan annuel de l'application desdites mesures. D'une centaine de pages, ce rapport fournit des statistiques détaillées sur l'application des mesures législatives.

Dès lors, le Parlement était toujours, au 31 mars 2019, dans l'attente de la transmission des rapports suivants :

- le rapport prévu à l'article 2 de la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations « *d'évaluation des conséquences, pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne, du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* » ;

- le rapport prévu par la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes sur les dispositifs locaux d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, permettant à ces victimes d'être accompagnées et de réaliser des démarches judiciaires au sein même des centres hospitaliers universitaires, qui aurait dû être remis dans un délai de six mois après la promulgation de la loi.

En outre, parmi tous les rapports annuels dont la remise est prévue au Parlement, la commission des lois tient à souligner le retard persistant

dans la remise du rapport sur « les orientations pluriannuelles de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration », qui doit être remis annuellement par le Gouvernement au Parlement en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Ces dispositions ont été renforcées par la loi du 10 septembre 2018, imposant une transmission de ce rapport, principal outil d'information du Parlement en la matière, avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année dans le but, précisément, d'éviter les retards chroniques dont le Gouvernement avait fait preuve les années précédentes dans la remise de ce rapport.

**Constatant l'absence de remise à la fin de l'année 2018, le président de la commission des lois a signalé par courrier au ministre de l'intérieur cette regrettable lacune.** Dans sa réponse, ce dernier indique que « *l'année 2018 représente une année de transition. Le rapport portant sur les données de l'année 2017 est actuellement en cours d'élaboration par les services de la direction générale des étrangers en France. Il sera transmis au Parlement dans les meilleurs délais, et en tout état de cause en début d'année.* » **Au 31 mars 2019, ce rapport n'avait toujours pas été transmis au Parlement.**

Enfin, rappelons 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<sup>1</sup> 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. »

Sans dresser la liste exhaustive des rapports manquants en la matière, la commission des lois aurait particulièrement apprécié être destinataire d'un rapport de mise en application de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles.

### **III. SUITES LÉGISLATIVES DONNÉES AUX RAPPORTS D'INFORMATION PUBLIÉS PAR LA COMMISSION DES LOIS AU COURS DE L'ANNÉE PARLEMENTAIRE 2017-2018**

**5 rapports d'information** ont été publiés par la commission des lois au cours de l'année parlementaire 2017-2018 :

- un rapport d'information n° 165 (2017-2018), intitulé « La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité », de Mme Catherine Troendlé et M. Mathieu Darnaud, enregistré le 13 décembre 2017 ;

- un rapport d'information n° 289 (2017-2018), intitulé « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles », de Mme Marie Mercier, enregistré le 7 février 2018 ;

---

<sup>1</sup> Article 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit.

- un rapport d'information n° 436 (2017-2018), intitulé « *Sécurité routière : mieux cibler pour plus d'efficacité* » de M. Michel Raison, Mme Michèle Vullien et M. Jean-Luc Fichet, enregistré le 18 avril 2018 ;

- un rapport n° 572 (2017-2018) intitulé « *Dialogue et responsabilité : quatorze propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale* », de Mme Catherine Di Folco, enregistré le 13 juin 2018 ;

- un rapport n° 713 (2017-2018) intitulé « *Nature, efficacité et mise en œuvre des peines : en finir avec les illusions !* », de MM. Jacques Bigot et François-Noël Buffet, enregistré le 12 septembre 2018.

Les recommandations de quatre d'entre eux ont reçu des suites, législatives ou réglementaires, même si toutes n'ont pas abouti.

**1. Suites données au rapport d'information n° 165 (2017-2018) « La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité », de Mme Catherine Troendlé et M. Mathieu Darnaud**

Le rapport d'information n° 165 (2017-2018) « *La Polynésie française : allier autonomie dans la République et subsidiarité dans la collectivité* » a fait suite au **déplacement d'une délégation pluraliste** de trois sénateurs de la commission des lois **en Polynésie française entre le 26 février et le 8 mars 2017**.

Si le rapport d'information ne comprend pas de propositions formelles, il propose divers ajustements statutaires et législatifs visant à clarifier et à faciliter l'exercice par la Polynésie française de ses compétences, à conforter l'accompagnement de la Polynésie française par l'État et à renforcer les communes polynésiennes.

**Le projet de loi organique n° 198 (2018-2019) portant modification du statut d'autonomie de la Polynésie française**, adopté en première lecture par le Sénat en février 2019, permettrait une fois promulgué de donner une traduction législative à certaines des pistes évoquées par le rapport. C'est notamment le cas de celle demandant la réaffirmation de l'engagement de l'État à accompagner la reconversion de l'économie polynésienne à la suite de l'arrêt des essais nucléaires, ou de celles liées au régime contentieux des lois du pays non fiscales, à la dématérialisation accrue de l'administration polynésienne, ou encore à la possibilité pour les communes polynésiennes d'exercer, à titre subsidiaire, des compétences transférables du pays sans pour autant que cette compétence leur échoit intégralement et exclusivement.

**Le projet de loi n° 199 (2018-2019) portant diverses dispositions institutionnelles en Polynésie française**, également adopté en première lecture par le Sénat en février 2019, apporte aussi des réponses aux recommandations du rapport. Ce projet de loi comporte ainsi des

dispositions relatives à l'adaptation de l'intercommunalité aux spécificités polynésiennes, ou encore visant à apporter une réponse aux difficultés actuelles en matière foncière en Polynésie française.

## **2. Suites données au rapport d'information n° 289 (2017-2018) du 7 février 2018 intitulé « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles » de Mme Marie Mercier**

En octobre 2017, la commission des lois a créé en son sein un groupe de travail pluraliste sur les infractions sexuelles commises à l'encontre des mineurs afin d'établir un état des lieux et de formuler des recommandations, dans un contexte marqué par plusieurs affaires judiciaires ayant connu un fort retentissement dans l'opinion.

Le 7 février 2018, la commission a adopté, sur la proposition de son rapporteur Mme Marie Mercier, le **rapport d'information n° 289 (2017-2018)**, intitulé « Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles », qui rend compte des conclusions du groupe de travail. Ce rapport comporte trente-quatre propositions qui visent notamment à renforcer la prévention et à améliorer l'écoute des victimes, ainsi que l'efficacité de la réponse pénale.

**Plusieurs de ses préconisations ont été mises en œuvre par la loi n° 2018-703 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes.** Il en va ainsi de :

- la proposition n° 7, tendant à affirmer le caractère continu de l'infraction de non-dénonciation des agressions et des atteintes sexuelles commises à l'encontre des mineurs afin de reporter le point de départ du délai de prescription ;

- la proposition n° 15, tendant à aggraver les peines encourues pour le délit d'atteinte sexuelle ; le quantum de peines est ainsi passé de cinq ans de prison et 75 000 euros d'amende à sept ans de prison et 100 000 euros d'amende ;

- la proposition n° 16, tendant à allonger de dix ans le délai de prescription de l'action publique pour les crimes sexuels commis à l'encontre des mineurs.

Concernant par ailleurs la proposition n° 19 tendant à renforcer les moyens de la justice, et en particulier des cours d'assises, pour permettre des délais de jugement raisonnables, elle a trouvé une traduction législative dans la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice, qui prévoit une augmentation de 24 % des moyens de la justice d'ici à la fin du quinquennat ainsi que l'expérimentation, pour réduire les délais de jugement, d'une cour criminelle départementale, qui pourra notamment connaître des affaires de viol.

**3. Suites données au rapport d'information n° 572 (2017-2018) intitulé « Dialogue et responsabilité : quatorze propositions d'avenir pour la fonction publique territoriale » de Mme Catherine Di Folco**

Publié en juin 2018, ce rapport d'information contient **quatorze propositions pour la fonction publique territoriale**, articulées en trois objectifs : donner davantage de visibilité aux employeurs territoriaux, leur allouer de nouveaux moyens d'action et, enfin, garantir les droits des agents territoriaux tout en diversifiant leurs modes de recrutement.

Plusieurs de ces propositions sont susceptibles d'être mises en œuvre à l'occasion du projet de loi de transformation de la fonction publique, qui pourrait être examiné par le Parlement d'ici l'été 2019.

<b>AXE 1</b>		
<b>DONNER DAVANTAGE DE VISIBILITÉ AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX, DANS LE CADRE D'UN DIALOGUE SOCIAL RÉNOVÉ</b>		
	<b>Propositions</b>	<b>Suivi des propositions</b>
<b>1</b>	Élaborer une feuille de route triennale pour mieux programmer les décisions de l'État ayant un impact financier sur les employeurs locaux (point d'indice, accords statutaires, <i>etc.</i> )	Proposition non mise en œuvre à ce stade
<b>2</b>	Conforter le Conseil supérieur de la fonction publique territoriale (CSFPT) et envisager, à terme, la conclusion à l'échelle nationale d'accords collectifs entre les employeurs et les syndicats	Le Gouvernement a annoncé sa volonté d'inclure les présidents des établissements publics de coopération intercommunale au sein du CSFPT, notamment pour accroître sa légitimité
<b>3</b>	Favoriser la culture de la négociation dans les collectivités territoriales et leurs groupements en prévoyant l'adoption d'un « <i>agenda social</i> » en début de mandature	Proposition non mise en œuvre à ce stade

<b>AXE 2</b>		
<b>ALLOUER DE NOUVEAUX MOYENS D'ACTION AUX EMPLOYEURS TERRITORIAUX</b>		
	<b>Propositions</b>	<b>Suivi des propositions</b>
<b>4</b>	Élargir les possibilités de recourir à des agents contractuels, notamment en créant de nouveaux « <i>contrats de mission</i> »	Le Gouvernement a annoncé sa volonté de créer des « <i>contrats de mission</i> » pour des projets ponctuels mais nécessitant une forte expertise technique
<b>5</b>	Harmoniser la durée de travail dans la fonction publique territoriale en mettant fin aux dérogations non justifiées	Le Gouvernement a annoncé sa volonté de supprimer la dérogation législative permettant à certains agents territoriaux de travailler moins de 1 607 heures par an
<b>6</b>	Recenser, avec l'aide des employeurs territoriaux, les procédures trop complexes ou devenues inutiles	Proposition non mise en œuvre à ce stade
<b>7</b>	Achever le déploiement du Régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise et de l'engagement professionnel (RIFSEEP) et favoriser la rémunération au mérite	- Le déploiement du RIFSEEP se poursuit ; - Le Gouvernement a annoncé sa volonté de développer des primes dans la fonction publique
<b>8</b>	Expérimenter la rupture conventionnelle dans la fonction publique territoriale	Le Gouvernement a proposé d'étendre la rupture conventionnelle aux agents contractuels et de l'expérimenter pour les fonctionnaires territoriaux
<b>9</b>	Renforcer les centres de gestion en définissant les mutualisations à l'échelle régionale et en envisageant l'adhésion obligatoire des communes et groupements non affiliés à un socle commun rénové	Proposition non mise en œuvre à ce stade

<b>AXE 3</b>		
<b>GARANTIR LES DROITS DES AGENTS TERRITORIAUX ET DIVERSIFIER LEURS MODES DE RECRUTEMENT</b>		
	<b>Propositions</b>	<b>Suivi des propositions</b>
<b>10</b>	Responsabiliser les employeurs territoriaux en prévoyant des délibérations triennales sur des enjeux majeurs comme le temps de travail, les primes, la protection sociale complémentaire, etc.	Proposition non mise en œuvre à ce stade
<b>11</b>	Mieux accompagner les agents territoriaux dans leurs projets de mobilité en : - créant un site internet unique regroupant les vacances de poste et les annonces de concours ; - développant les échanges avec les plates-formes régionales d'appui interministériel à la gestion des ressources humaines (PFRH)	Le site « <i>Place de l'emploi public</i> » est disponible depuis février 2019. Il permet de centraliser les offres d'emploi des trois fonctions publiques (mais pas les annonces de concours)
<b>12</b>	Créer, dans les territoires, des classes préparatoires intégrées (CPI)	Proposition non mise en œuvre à ce stade
<b>13</b>	Doubler le nombre d'apprentis dans la fonction publique territoriale d'ici 2022	Proposition non mise en œuvre à ce stade
<b>14</b>	Poursuivre et sécuriser le développement des concours sur titres	Proposition non mise en œuvre à ce stade

**4. Suites données au rapport d'information n° 713 (2017-2018) du 12 septembre 2018 « Exécution des peines : en finir avec les illusions » de MM. Jacques Bigot et François-Noel Buffet**

En février 2018, la commission des lois a nommé MM. Jacques Bigot et François-Noel Buffet rapporteurs de la mission d'information créée en son sein sur la nature des peines, leur efficacité et leur mise en œuvre.

Le 12 septembre 2018, la commission a adopté sur la proposition de ses rapporteurs le rapport d'information n° 713 (2017-2018), intitulé « Exécution des peines : en finir avec les illusions ». Il contient vingt-cinq recommandations tendant à remettre les juridictions de jugement au cœur du prononcé des peines, à défendre une vision pragmatique de l'exécution des peines et à adapter les prises en charge en milieu carcéral.

**Plusieurs de ses préconisations ont été mises en œuvre par la loi n° 2019-222 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice.** Il en va ainsi de :

- la proposition n° 9, tendant à redéfinir la hiérarchie des peines correctionnelles ; le Sénat avait cependant défendu une hiérarchie des peines sensiblement différente de celle qui figure dans le texte définitif ;

- la proposition n° 12, visant à fusionner les peines de stage ;

- la proposition n° 22, tendant à confier aux directeurs des établissements pénitentiaires certaines prérogatives des juges de l'application des peines afin d'adapter au plus près l'exécution des peines ;

- la proposition n° 23, tendant à investir dans l'immobilier pénitentiaire pour que les conditions d'incarcération permettent la réinsertion des personnes détenues ; le Sénat avait cependant défendu une trajectoire encore plus ambitieuse en ce qui concerne la construction de nouvelles places de prison ;

- la proposition n° 24, tendant à diversifier les établissements pénitentiaires en les ajustant aux profils des détenus ; le rapport annexé à la loi de programmation souligne en effet que les nouvelles places de prison concerneront surtout les maisons d'arrêt mais aussi des structures avec un niveau de sécurité adaptée pour des peines de courte durée ou pour préparer la sortie de détenus présentant de fortes chances de réinsertion.

Il convient de rappeler que la Chancellerie a en outre fait de la numérisation de la justice une de ses priorités, ce qui rejoint la proposition n° 5 relative au développement d'applicatifs numériques plus efficaces.

Enfin, la commission n'a été que partiellement suivie en ce qui concerne sa proposition n° 11 tendant à fusionner la contrainte pénale et le sursis avec mise à l'épreuve (SME) en une peine autonome de probation. Si la contrainte pénale et le SME ont bien été fusionnés, l'Assemblée nationale a fait le choix de créer un sursis probatoire, modalité d'aménagement d'une peine d'emprisonnement, plutôt que de créer une peine autonome.

## 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 2017-2018

#### 1. Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme est issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 22 juin 2017.

Destinée à permettre une « sortie maîtrisée » de l'état d'urgence, la loi a introduit dans le droit commun des mesures exceptionnelles inspirées de la loi n° 55-385 du 5 avril 1955 relative à l'état d'urgence, qui renforcent les pouvoirs de l'autorité administrative aux seules fins de prévenir la commission d'actes de terrorisme.

Initialement composé de 11 articles, le projet de loi a été enrichi au cours de la procédure parlementaire afin d'y inclure diverses mesures relatives à la sécurité intérieure. 3 articles additionnels ont été introduits au Sénat, 6 à l'Assemblée nationale.

Le projet de loi a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Sur les 21 articles composant la loi, 13 sont d'application directe, 7 prévoient une mesure d'application réglementaire et 1 prévoit la remise d'un rapport au Parlement. Au 31 mars 2018, 6 mesures d'application **ont été publiées, sur les 8 prévues, et la majorité des dispositions de cette loi sont applicables.**

#### Les principales dispositions de la loi

Promulguée le 30 octobre 2017, soit quelques jours avant la fin de l'état d'urgence dont elle tendait à prendre le relai, la loi n° 2017-1510 comprend diverses dispositions, inspirées des mesures de l'état d'urgence, qui confèrent à l'autorité administrative de nouvelles prérogatives aux fins de **prévenir la commission d'actes de terrorisme** :

- l'**article 1<sup>er</sup>** autorise le préfet ou, à Paris, le préfet de police, à instaurer des **périmètres de protection** « afin d'assurer la sécurité d'un lieu ou d'un évènement exposé à un risque d'actes de terrorisme à raison de sa nature et de l'ampleur de sa fréquentation », au sein duquel l'accès et la circulation des personnes sont réglementées. L'accès au périmètre de protection peut être soumis à des mesures de vérification, à savoir des

palpations de sécurité, des inspections visuelles ou des fouilles de bagages ainsi que des visites de véhicules ;

- l'**article 2** permet au préfet de prononcer, en dehors de l'état d'urgence, la fermeture de lieux de culte aux fins de prévention des actes de terrorisme ;

- l'article 3 permet au ministre de l'intérieur, aux seules fins de prévenir des actes de terrorisme, de soumettre les personnes pouvant constituer une menace d'une particulière gravité pour la sécurité et l'ordre publics à plusieurs obligations, notamment d'assignation au sein d'un périmètre géographique donné, afin de faciliter leur surveillance. Il transpose partiellement le dispositif d'assignation à résidence prévu par l'article 6 de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence ;

- l'article 4 autorise l'autorité administrative à procéder, à titre préventif, à des visites domiciliaires et à des saisies. À la différence des perquisitions administratives, la visite domiciliaire est autorisée par le juge des libertés et de la détention, sur requête préalable de l'autorité préfectorale.

Ces quatre mesures, susceptibles de porter l'atteinte la plus importante aux libertés individuelles, revêtent un **caractère expérimental**. Introduit à l'initiative du Sénat, qui s'est attaché, au cours de l'examen du texte, à rechercher un équilibre entre prévention des atteintes à l'ordre public et protection des droits et libertés, l'**article 5** prévoit en effet que ces dispositions seront caduques à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2021.

Le même article confère également des **prérogatives de contrôle renforcées** au Parlement sur ces dispositions : il prévoit que l'Assemblée nationale et le Sénat soient destinataires de tous les actes individuels pris en application de la loi et qu'un rapport annuel sur son application soit remis chaque année au Parlement.

Les quatre premières dispositions du texte ont fait l'objet de **deux décisions du Conseil constitutionnel, en février et mars 2018**<sup>1</sup>. Si elles ont été, pour l'essentiel, jugées conformes à la Constitution, certaines dispositions relatives au contrôle du juge administratif sur les mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance, d'une part, et aux saisies susceptibles d'être effectuées dans le cadre des visites domiciliaires d'autre part ont été censurées<sup>2</sup>.

**Outre ce premier volet, qui constitue le cœur du texte, la loi comporte plusieurs dispositions relatives à la sécurité intérieure, parmi lesquelles :**

---

<sup>1</sup> Décisions n° 2017-691 QPC du 16 février 2018 et n° 2017-695 QPC du 29 mars 2018.

<sup>2</sup> Deux articles de la loi de programmation 2018-2022 tendent à tirer les conséquences de ces censures constitutionnelles.

- le conditionnement du subventionnement des structures associatives ayant pour activité la prévention et la lutte contre la radicalisation au respect d'un **cahier des charges** et de certaines obligations financières et comptables (**article 6**) ;

- la création d'un **crime visant les parents ayant incité leurs enfants à rejoindre un groupe terroriste** (**article 10**) ;

- l'**extension des enquêtes administratives** aux personnes occupant des emplois publics ou privés sensibles, afin de s'assurer de la compatibilité de leur comportement avec les missions qui leur sont confiées (**article 11**) ;

- la **pérennisation et l'adaptation au droit de l'Union européenne du traitement relatif aux données des transporteurs aériens dit « API-PNR France »**, dans lequel sont collectées l'ensemble des données concernant les passagers aériens, à des fins de prévention et de répression des infractions terroristes, de la criminalité organisée et des atteintes aux intérêts fondamentaux de la Nation (**articles 12 et 13**) ;

- la **création d'un « PNR maritime »** (**article 14**) ;

- la **redéfinition du régime légal applicable à la surveillance des communications hertziennes**, afin de tirer les conséquences d'une censure constitutionnelle (**article 15**) ;

- le **renforcement des contrôles d'identité** aux frontières intérieures et extérieures de l'espace Schengen, aux fins de prévention du terrorisme et de la criminalité transfrontalière (**article 19**).

### Une loi majoritairement applicable

À l'exception de deux articles, pour lesquels des mesures réglementaires d'application étaient encore attendues au 31 mars 2019, la plupart des dispositions de la loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme sont applicables.

#### *Les mesures d'application publiées*

▪ Pris en application de l'article 3 de la loi, le **décret n° 2018-167 du 7 mars 2018** détermine les **conditions de mise en œuvre du placement sous surveillance électronique** des personnes faisant l'objet d'une mesure de contrôle administratif et de surveillance.

De même que dans le cadre judiciaire, le décret prévoit que le placement sous surveillance électronique fasse l'objet d'une enquête préalable de faisabilité par l'administration et soit soumis au consentement de la personne concernée. Il détermine également la procédure technique d'installation du dispositif.

Son champ est plus large que ce qu'a prévu le législateur, dans la mesure où il fixe également les modalités de placement sous surveillance

électronique des personnes assignées à résidence en application de l'article 6 de la loi n° 55-385 du 5 avril 1955 relative à l'état d'urgence.

- Un **arrêté du ministre de l'intérieur du 3 avril 2018** définit, conformément à l'**article 6** de la loi, un cahier des charges applicables aux structures menant des activités de prévention ou de lutte contre la radicalisation.

Il définit les critères exigibles pour mener des actions de prévention et de prise en charge de la radicalisation, de manière à mieux cibler les publics et à améliorer l'impact des actions financées par des fonds publics. Sont par exemple fixées des exigences de qualification des personnels, de composition des équipes ou encore les modalités d'organisation des actions menées.

Pour rappel, cette mesure répond à une préconisation formulée par le rapport d'information de 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, présenté à la commission des lois du Sénat le 12 juillet 2017.

- L'**article 11** de la loi, relatif à l'extension des enquêtes administratives, a fait l'objet de **deux décrets distincts**.

Le **décret en Conseil d'État n° 2018-141 du 27 février 2018** portant application de l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure précise tout d'abord les conditions dans lesquelles les personnes intéressées sont informées qu'elles peuvent, à l'occasion d'une enquête administrative les concernant, faire l'objet d'une consultation des fichiers de police et de justice.

Ce même décret prévoit également la **composition et le fonctionnement de l'organisme paritaire** chargé d'émettre un avis préalable en cas d'engagement d'une procédure de radiation des cadres à l'encontre d'un fonctionnaire ou de licenciement à l'encontre d'un contractuel de droit public. Il prévoit que cet organisme est présidé par un conseiller d'État et composé, à parts égales, de représentants du personnel et de représentants de l'administration. Il précise également le **déroulement de la procédure contradictoire** applicable devant cet organisme, dont le Sénat avait exigé l'ajout à l'article L. 114-1 du code de la sécurité intérieure.

Le **décret en Conseil d'État n° 2018-135 du 27 février 2018** portant application de l'article L. 4139-15-1 du code de la défense prévoit la création d'un comité spécifique pour les militaires, chargé de se prononcer d'éventuelles décisions de radiation en cas d'enquête administrative concluant à l'incompatibilité du comportement avec les fonctions exercées.

- Pris pour application de l'**article 14** de la loi, le **décret n° 2018-543 du 29 juin 2018** liste les services, autres que les services spécialisés de renseignement, autorisés à recourir à la technique de surveillance des communications hertziennes.

Ce même décret autorise par ailleurs le service de la direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne de la préfecture de police chargé de la lutte contre l'immigration irrégulière à recourir aux techniques de renseignement. Une telle disposition n'était pas prévue par la loi du 30 octobre 2017.

▪ Enfin, un **arrêté du ministre de l'intérieur du 28 décembre 2018** établit, pour l'application de l'**article 19** de la loi, la liste des ports ainsi que des péages autour desquels pourront être diligentés des contrôles d'identité frontaliers.

#### *Les mesures d'application manquantes*

Au 31 mars 2018, n'ont toujours pas été adoptées :

- le décret en Conseil d'État relatif à la mise en place du « PNR maritime » ;

- l'arrêté du ministre de la défense définissant les services du ministère de la défense et les unités des forces armées autorisées, en application de l'article L. 2371-2 du code de la défense, à mettre en œuvre les techniques de surveillance hertziennes aux seules fins de réalisation de campagnes de qualification de matériels.

#### **Le suivi des mesures administratives de prévention des actes de terrorisme**

Tirant les conséquences de l'attribution au Parlement de prérogatives de contrôle renforcées, la commission des lois du Sénat a créé en son sein, le 21 novembre 2017, **une mission pluraliste chargée d'assurer le contrôle et le suivi de l'application des quatre premières mesures** de la loi du 30 octobre 2017 qui revêtent un caractère expérimental.

Conformément à l'article 5 de la loi, la mission est destinataire, chaque semaine, de l'ensemble des actes administratifs pris en application de ces mesures, qu'il s'agisse des arrêtés instaurant des périmètres de protection, des arrêtés portant fermeture de lieu de culte, des arrêtés portant mesure de contrôle administratif et de surveillance ainsi que des ordonnances du juge des libertés et de la détention autorisant des visites domiciliaires.

La mission a dressé, un an après l'entrée en vigueur de la loi, un **premier bilan contrasté de son application**<sup>1</sup>.

Elle a tout d'abord relevé que, bien qu'important (288 périmètres de protection instaurés entre le 1<sup>er</sup> novembre 2017 et le 8 mars 2019), le recours aux périmètres de protection demeurerait hétérogène, tant sur le plan

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 220 (2018-2019) de M. Marc-Philippe Daubresse, « La loi du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme : un an après », déposé le 19 décembre 2018.

géographique que temporel. Elle a observé que cette mesure était principalement mise en œuvre par les autorités préfectorales pour assurer la sécurisation d'évènements.

La mission a par ailleurs constaté que des mesures individuelles de contrôle administratif et de surveillance avaient très rapidement été prises, dès le 1<sup>er</sup> novembre 2017, pour prendre le relai des mesures d'assignation à résidence prises sur le fondement de la loi du 3 avril 1955 relative à l'état d'urgence. Elle a noté que la mesure la plus contraignante prévue par la loi, à savoir l'assignation dans un périmètre géographique déterminé, était également la plus utilisée.

La mission a en revanche constaté que peu de fermetures de lieux de culte avaient été prononcées (7 entre le 1<sup>er</sup> novembre 2017 et le 8 mars 2019) et que la mise en œuvre des possibilités de visite domiciliaire et de saisie avait été relativement tardive par rapport aux autres mesures. Ainsi, au cours des six mois qui ont suivi l'entrée en vigueur de la loi, seules 8 visites domiciliaires avaient été réalisées sur l'ensemble du territoire. Leur nombre a toutefois augmenté de manière assez conséquente à la suite de l'attentat perpétré à Trèbes le 23 mars 2018. Au total, entre le 1<sup>er</sup> novembre 2017 et le 8 mars 2019, 99 visites domiciliaires ont été conduites.

Le Gouvernement a par ailleurs remis au Parlement, en janvier 2019, le rapport prévu par l'article 5 de la loi présentant un premier bilan annuel de l'application desdites mesures. D'une centaine de pages, ce rapport fournit des statistiques détaillées sur l'application des mesures législatives.

Deux autres rapports annuels sont attendus d'ici la fin de la phase d'expérimentation au 31 décembre 2020.

**La loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme reste donc seulement partiellement applicable.**

## **2. 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**

Issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 10 mai 2017, pour lequel la procédure accélérée avait été engagée par le Gouvernement le 29 juin 2017, la 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* a eu pour objet de ratifier l'ordonnance prévoyant la création, au 1<sup>er</sup> janvier 2018, d'un établissement public local à caractère industriel et commercial se substituant à l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de La Défense (DEFACTO) et à l'établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA).

### **Une loi ratifiant une ordonnance prévue par la loi n° 2017-257 du 28 février 2017**

L'article 55 de la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 *relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain* avait habilité le Gouvernement à prendre par ordonnance, dans un délai de neuf mois, les mesures relevant du domaine de la loi afin de créer un établissement public associant l'État, le département des Hauts-de-Seine, ainsi que, le cas échéant, des collectivités territoriales et leurs groupements pour l'aménagement, la gestion et la promotion du territoire de « Paris La Défense ».

Prise sur ce fondement, l'ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017<sup>1</sup> *portant création de l'établissement public Paris La Défense* avait pour objectif de créer un nouvel établissement public local, Paris La Défense, en lieu et place de l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA) et de l'établissement public de gestion du quartier d'affaires de la Défense (DEFACTO), afin de mettre un terme au manque de coordination entre ces derniers et à l'absence de prise en charge financière de la remise en état des équipements du quartier de La Défense, dénoncés à plusieurs reprises par la Cour des comptes.

Le projet de loi de ratification de cette ordonnance, déposé au Sénat le 10 mai 2017, avait été envoyé à la commission des lois. Celle-ci avait adopté le projet de loi moyennant l'adoption de sept amendements rédactionnels ou de précision. Le Sénat avait également été adopté le projet de loi en séance publique après adoption de deux amendements du Gouvernement. Le texte adopté par le Sénat apportait en particulier des précisions quant à la propriété des parkings de La Défense.

L'Assemblée nationale a quant à elle établi son texte le 27 novembre 2017, ayant adopté des amendements sur l'élargissement des compétences de l'établissement public « Paris La Défense », en matière, d'une part, de sécurité des biens et des personnes, avec notamment la mise en place d'un système de vidéoprotection et, d'autre part, de circulation routière et de propreté des voies et espaces publics.

La procédure accélérée ayant été engagée par le Gouvernement le 28 juin 2017, la commission mixte paritaire a eu lieu le 6 décembre 2017. Celle-ci, conclusive, a permis d'aboutir à un accord entre les deux chambres reprenant les principaux apports de chacune d'entre elles. Le texte a ainsi été définitivement adopté par l'Assemblée nationale le 14 décembre 2017 et par le Sénat le 18 décembre 2017.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2017-717 du 3 mai 2017 *portant création de l'établissement public Paris La Défense*.

## Le coefficient multiplicateur de la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017

Alors que le projet de loi initial ne contenait qu'un article unique de ratification de l'ordonnance, la loi promulguée en contenait 7, soit un coefficient multiplicateur de 7.

## Deux décrets en Conseil d'État pris pour l'application de l'ordonnance

Le **décret en Conseil d'État n° 2017-1040 du 10 mai 2017** *relatif à l'établissement public Paris La Défense* définit les modalités de fonctionnement de l'établissement public Paris La Défense, et notamment la composition et les modalités de fonctionnement de son conseil d'administration. Le décret précise les droits de vote attribués aux collectivités territoriales et à leurs groupements, leurs contributions aux charges et dépenses d'investissement afférentes à certaines missions de l'établissement public, ainsi que les missions du directeur général de l'établissement. Ces trois derniers points étaient expressément renvoyés à un décret en Conseil d'État par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance (articles L. 328-8, L. 328-10 et L. 328-11 du code de l'urbanisme).

Le **décret en Conseil d'État n° 2018-665 du 27 juillet 2018** *modifiant le périmètre de l'opération d'intérêt national du quartier d'affaire de La Défense et relatif aux périmètres d'intervention de l'établissement public Paris La Défense* a été pris en application des **articles L. 328-2 à L. 328-4 du code de l'urbanisme tels que rédigés par l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance**. Ces articles renvoyaient la définition du périmètre d'intervention de l'établissement public de Paris La Défense à un décret en Conseil d'État pris après avis des communes concernées. Les communes de Courbevoie, Nanterre, Puteaux, La Garenne-Colombes ont été consultées au cours du mois de juin 2018, tandis que le conseil départemental des Hauts-de-Seine rendait un avis sur le projet de décret le 9 juillet 2018. La publication du décret, à la date du 27 juillet 2018, a donc été légèrement plus tardive que les délais prévus par l'ordonnance<sup>1</sup>.

Au vu de ces deux décrets, l'ordonnance est désormais pleinement applicable.

**Au 31 mars 2019, la loi n° 2017-1754 du 25 décembre 2017 est devenue pleinement applicable.**

---

<sup>1</sup> L'ordonnance prévoyait, dans son article 4, que les décrets en Conseil d'État mentionnés aux articles L. 328-2 à L. 328-4 du code de l'urbanisme dans leur rédaction issue de l'article 1<sup>er</sup> de l'ordonnance, devaient être pris au plus tard six mois après la création de l'établissement public Paris La Défense. L'article 2 de ladite ordonnance indiquait quant à lui que l'établissement public Paris La Défense était créé au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

### **3. Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations**

Issue d'une proposition de loi de M. Marc Fesneau, déposée à l'Assemblée nationale le 17 octobre 2017, la loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 *relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations* a eu pour principal objet d'apporter des assouplissements à la répartition des compétences entre les collectivités territoriales et leurs groupements en la matière.

#### **Les principales dispositions de la loi**

En application de la loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 *de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles*, dite MAPTAM, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre devaient devenir les principaux responsables de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations (GEMAPI) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2018<sup>1</sup>. Le législateur avait prévu que les départements, les régions, leurs groupements et les autres personnes de droit public qui assuraient, à la date d'entrée en vigueur de cette loi MAPTAM, l'une des quatre missions constitutives de la compétence GEMAPI pourraient continuer à le faire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2020.

Ces échéances suscitant de vives inquiétudes chez les élus du bloc communal, en raison notamment du coût et de la technicité de cette nouvelle compétence, ainsi que des responsabilités afférentes, la proposition de loi a autorisé les départements et les régions à poursuivre leur action en la matière sans limite de temps (**article 1<sup>er</sup>**). Elle a également assoupli les modalités de transfert et de délégation de la compétence GEMAPI à un syndicat mixte, en prévoyant notamment la « *sécabilité interne* » des quatre missions constitutives de cette compétence (**articles 2, 4 et 5**).

La loi a fixé un régime de responsabilité limitée des gestionnaires d'ouvrages de protection contre les inondations, pour le cas où un sinistre surviendrait pendant la période transitoire entre le moment de leur mise à disposition et leur autorisation par l'État (article 1<sup>er</sup>).

Enfin, outre diverses mesures de coordination, la loi a prévu la remise de deux rapports du Gouvernement au Parlement (**articles 3 et 7**).

---

<sup>1</sup> Plus exactement, à cette date, les communes devaient devenir attributaires de la compétence GEMAPI (jusqu'à-là exercée par les différents niveaux de collectivités au titre des « missions » énumérées à l'article L. 211-7 du code de l'environnement), et cette compétence devait être obligatoirement transférée aux établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre par les communes membres de tels établissements, soit la quasi-totalité des communes françaises.

### Un décret de 2015 auquel la loi fait référence

Le régime de responsabilité limitée des gestionnaires d'ouvrages prévu à l'article 1<sup>er</sup> de la loi s'applique entre la date à laquelle ces ouvrages ont été mis à leur disposition des communes et groupements compétents (soit, en règle générale, le 1<sup>er</sup> janvier 2018) et l'expiration du délai au-delà duquel, faute d'une nouvelle autorisation par l'autorité préfectorale, ces ouvrages ne sont plus constitutifs d'une digue ou sont réputés ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions<sup>1</sup>.

Ce délai avait d'ores et déjà été fixé par le **décret en Conseil d'État n° 2015-526 du 12 mai 2015** *relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques*, qui avait créé un article R. 562-14 du code de l'environnement, aux termes du III duquel « *La demande d'autorisation d'un système d'endiguement comportant une ou plusieurs digues établies antérieurement à la date de publication du décret n° 2015-526 du 12 mai 2015 relatif aux règles applicables aux ouvrages construits ou aménagés en vue de prévenir les inondations et aux règles de sûreté des ouvrages hydrauliques est déposée au plus tard le 31 décembre 2019 lorsque ces digues relèvent de la classe A ou de la classe B et au plus tard le 31 décembre 2021 lorsqu'elles relèvent de la classe C, telles que ces classes sont définies par l'article R. 214-113. À défaut, à compter respectivement du 1<sup>er</sup> janvier 2021 et du 1<sup>er</sup> janvier 2023, l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 et l'autorisation dont il bénéficiait le cas échéant à ce titre est réputée caduque.* »

### Deux rapports demandés, dont un seul a été remis

L'article 2 de la loi prévoyait la remise au Parlement, dans un délai de six mois suivant sa promulgation, d'« *un rapport d'évaluation des conséquences, pour la gestion des fleuves, des zones côtières et des digues domaniales ainsi que dans les zones de montagne, du transfert de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre* ». Ce rapport n'a pas été remis.

En revanche, le rapport prévu à l'article 7 « *sur la maîtrise des eaux pluviales et de ruissellement aux fins de prévention des inondations* » a été remis en avril 2018, avec plus d'un mois de retard (la loi fixait un délai de deux mois suivant sa promulgation). Ce rapport d'une trentaine de page s'accompagne, en annexe, d'un copieux rapport remis au Gouvernement dès

---

<sup>1</sup> « *Lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre s'est vu mettre à disposition un ouvrage en application de l'article L. 566-12-1, si un sinistre survient avant l'expiration du délai maximal fixé par le décret en Conseil d'État mentionné au troisième alinéa du présent article, à l'échéance duquel l'ouvrage n'est plus constitutif d'une digue au sens du I de l'article L. 566-12-1 ou est réputé ne pas contribuer à la prévention des inondations et submersions, la responsabilité du gestionnaire de l'ouvrage ne peut être engagée à raison des dommages que celui-ci n'a pas permis de prévenir, dès lors que ces dommages ne sont pas imputables à un défaut d'entretien de l'ouvrage par le gestionnaire au cours de la période considérée.* »

le mois d'avril 2017 par le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), intitulé *Gestion des eaux pluviales : dix ans pour relever le défi*. Grâce à ce rapport du CGEDD, le Gouvernement disposait déjà des informations que le Sénat lui avait demandées en vain lors de l'examen de la loi *GEMAPI*, afin de clarifier la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements en matière de gestion des eaux pluviales. Il a enfin été possible d'en tirer les conséquences dans la loi n° 2018-702 du 3 août 2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes*.

**Cette loi organique est devenue pleinement applicable, même si un rapport doit encore être remis au Parlement.**

#### **4. Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections**

Issue d'une proposition de loi de M. Bruno Le Roux déposée le 29 septembre 2015 à l'Assemblée nationale, la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections vise à lutter contre la pratique dite des « *candidats malgré eux* ».

En effet, la procédure d'enregistrement des déclarations de candidature a fait l'objet de plusieurs manœuvres frauduleuses, notamment lors des élections municipales de mars 2014 et des élections départementales de mars 2015.

**Concrètement, des citoyens ont été inscrits contre leur gré sur une déclaration de candidature.** Dans la plupart des cas, un candidat ou un parti les a trompés en leur faisant signer un formulaire de candidature pré-rempli, présenté comme une pétition, un simple parrainage ou une demande d'inscription sur les listes électorales.

Afin de lutter contre ces pratiques, la loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 renforce les dispositifs mis en œuvre pour **s'assurer du consentement des candidats et de leurs suppléants**. Elle s'applique à l'ensemble des élections, à l'exception de l'élection présidentielle<sup>1</sup>.

**Deux nouvelles formalités** sont prévues pour le dépôt des déclarations de candidature :

- l'apposition d'une **mention manuscrite** des colistiers ou suppléants confirmant leur volonté de se présenter à l'élection ;

- la transmission aux services de l'État d'une copie du **justificatif d'identité des candidats**, en plus de l'attestation d'inscription sur les listes électorales.

---

<sup>1</sup> Les risques de fraude sont moins importants pour l'élection présidentielle, les candidats devant réunir le parrainage de cinq cents élus pour se présenter au suffrage des électeurs (loi n° 62-1292 du 6 novembre 1962 relative à l'élection du Président de la République au suffrage universel).

Ces dispositions ont été mises en œuvre dès 2018, notamment pour les élections consulaires partielles de la circonscription du Qatar et du Royaume de Bahreïn. Elles n'ont soulevé **aucune difficulté d'application**.

**La loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections est d'application directe.**

**5. Loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité**

La loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité est issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 22 novembre 2017.

Elle tend, en premier lieu, à **transposer deux directives européennes** dans le domaine de la sécurité :

- la **directive 2016/1148 du 6 juillet 2016** concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union, communément **dénommée directive « NIS », qui poursuit un double objectif** : d'une part, renforcer le niveau de cyber-sécurité des États membres pour les activités économiques stratégiques ; d'autre part, accroître la coordination en cas d'incidents transnationaux.

Cette directive prévoit la mise en place d'un socle minimal de règles imposant à certaines entités essentielles pour le fonctionnement de l'économie et de la société d'assurer la fiabilité et la résilience de leurs réseaux et systèmes d'information, et de signaler aux autorités les incidents de sécurité dont elles sont victime.

Cette première directive est transposée par les **articles 1<sup>er</sup> à 15 de la loi** ;

- la **directive 2017/853 du 17 mai 2017** modifiant la directive 91/477/CEE relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Lancée au lendemain des attentats de Paris de janvier 2015, cette directive durcit les conditions d'acquisition et de détention des armes à feu civiles : « surclassement » en catégorie A des armes semi-automatiques, suppression de la catégorie D des armes à feu, durcissement du régime d'acquisition et de détention des reproductions d'armes historiques, renforcement des conditions de vente d'armes et de munitions.

Les **articles 16 à 22** de la loi transposent cette deuxième directive.

En second lieu, la loi du 26 février 2018 (**article 23**) s'attache à **tirer les conséquences en droit français de la décision n° 1104/2011/UE relative aux modalités d'accès au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme Galileo**. Le

service public réglementé Galileo (PRS), très sécurisé, est destiné à être utilisé pour le développement d'applications et de dispositifs de géolocalisation sensibles, notamment à des fins militaires. Afin de permettre à la France d'y accéder, le projet de loi prévoit un régime d'autorisation administrative pour l'exercice des activités de fabrication, de développement et d'exportation des modules de sécurité PRS ainsi qu'un régime de sanctions pénales.

### **Une loi entièrement applicable**

Cinq des vingt-cinq articles de la loi renvoyaient, pour leur application, à des mesures réglementaires. L'ensemble de ces mesures d'application ont été prises avant le 31 mars 2019.

Intervenu tardivement par rapport à la date maximale de transposition de la directive, fixée au 9 mai 2018, le **décret en Conseil d'État n° 2018-384 du 23 mai 2018** relatif à la sécurité des réseaux et systèmes d'information des opérateurs de services essentiels et des fournisseurs de service numérique prévoit les modalités d'application de l'ensemble du titre I<sup>er</sup> de la loi, relatif à la transposition de la directive « NIS ».

Il fixe la liste des services essentiels et renvoie à un arrêté du Premier ministre la désignation des opérateurs de services essentiels.

Il prévoit par ailleurs les conditions dans lesquelles sont désignés les représentants des fournisseurs de services numériques établis hors de l'Union européenne.

Enfin, il précise, pour ces deux catégories d'acteurs, les conditions dans lesquelles sont fixées les règles de sécurité informatique qui leur sont applicables, sont déclarés les incidents de sécurité informatique qui les affectent ainsi que les conditions dans lesquelles leurs réseaux et systèmes d'information sont contrôlés.

▪ ***Plusieurs mesures réglementaires, non prévues par le législateur, sont venues compléter et préciser le décret n° 2018-384 :***

- un arrêté du Premier ministre du 13 juin 2018 fixe les modalités selon lesquelles les opérateurs de services essentiels et les fournisseurs de services numériques déclarent à l'Agence nationale de la sécurité des systèmes d'information (ANSSI) leurs réseaux et systèmes d'information ;

- un arrêté du Premier ministre du 1<sup>er</sup> août 2018 fixe le coût d'un contrôle effectué par l'ANSSI ;

- un arrêté du Premier ministre du 14 septembre 2018 fixe les règles de sécurité des réseaux et systèmes d'information qui s'imposent aux opérateurs de services essentiels et aux fournisseurs de services numériques.

▪ *Le décret en Conseil d'État n° 2018-542 du 29 juin 2018 relatif au régime de la fabrication, du commerce, de l'acquisition et de la détention d'armes porte application du titre II de la loi du 26 février 2018.*

Il tire tout d'abord les conséquences de la suppression de la catégorie D des armes à feu dans la partie réglementaire du code de la sécurité intérieure.

Conformément à la volonté du législateur, il précise par ailleurs les modalités d'application des dispositions relatives :

- au contrôle administratif applicable à la vente d'armes de catégorie C par les courtiers ;
- à l'encadrement des ventes d'armes à distance entre particuliers ;
- au nouveau régime légal applicable aux transactions suspectes.

Le décret transpose également les dispositions de la directive relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes relevant du domaine réglementaire.

Enfin, comme s'y était engagée la ministre Jacqueline Gourault lors de l'examen du projet de loi au Parlement, le décret créé la **carte de collectionneur d'armes anciennes**, prévu par la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes modernes, qui n'avait trouvé jusqu'alors aucune traduction réglementaire.

▪ Enfin, le **décret n° 2018-516 du 27 juin 2018** relatif au service public réglementé offert par le système mondial de radionavigation par satellite issu du programme européen Galileo prévoit, pour application de l'article 23 de la loi, les **modalités de délivrance, par le Secrétariat général de la défense et de la sécurité nationale (SGDSN), des autorisations** permettant d'accéder au service public réglementé de Galiléo, de développer et de fabriquer les récepteurs et les modules de sécurité et enfin d'exporter, en dehors de l'Union européenne, des équipements ou des technologiques conçues pour l'exploitation de ce service de radionavigation.

**La loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité est devenue pleinement applicable.**

#### **6. Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen**

La loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen a pour objet principal de **répondre à plusieurs décisions de justice - européennes et nationales - ayant fragilisé juridiquement la possibilité de placer en rétention administrative les**

**demandeurs d'asile** dont l'examen de la demande relève d'un autre État européen que la France en application du Règlement dit « Dublin III »<sup>1</sup>.

Le texte adopté conforme en deuxième lecture par l'Assemblée nationale :

- sécurise le dispositif français au regard du droit européen en fixant expressément la **liste des critères objectifs qui permettent d'établir le « risque non négligeable de fuite »** qui permettent, en application du Règlement dit « Dublin III » de justifier une mesure de placement en rétention ; il prévoit que l'étranger qui se présente auprès de l'autorité administrative compétente pour enregistrer une première demande d'asile en France ne peut être regardé comme présentant un risque non négligeable de fuite ;

- prévoit désormais la **possibilité de placer en rétention un étranger sous procédure avant la décision de transfert « Dublin »** (dès la phase de détermination de l'État responsable de l'examen de sa demande d'asile) ;

- et modifie le régime de l'**assignation à résidence des personnes condamnées à une interdiction du territoire** pour tenir compte d'une censure avec effet différé prononcée par le Conseil constitutionnel.

Le **décret n° 2018-528 du 28 juin 2018 pris pour l'application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen (partie réglementaire)** met en œuvre certaines dispositions dudit **article 1<sup>er</sup>** (article L. 553-6 du CESEDA), en définissant les modalités de prise en compte de la **vulnérabilité** et des besoins particuliers des demandeurs d'asile ou des étrangers faisant l'objet d'une requête aux fins de prise en charge ou de reprise en charge dans le cadre du Règlement « Dublin III ».

**La loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen est totalement applicable.**

## **7. Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**

### **Les objectifs de la loi**

Issue d'un projet de loi déposé le 15 septembre 2017 à l'Assemblée nationale, la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 poursuit trois objectifs.

---

<sup>1</sup> Règlement (UE) n° 604/2013 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande de protection internationale introduite dans l'un des États membres par un ressortissant de pays tiers ou un apatride.

En premier lieu, elle tend à **mettre en œuvre le contrat de ville hôte**, signé le 13 septembre 2017 entre le Comité international olympique (CIO), la ville de Paris et le Comité national olympique et sportif français (CNOSF) (**articles 1<sup>er</sup> à 8 et article 24**).

Il s'agit notamment de donner compétence au Tribunal arbitral du sport (TAS) pour les litiges portant sur « *la validité, l'interprétation ou l'exécution* » du contrat. En outre, des dérogations aux règles de publicité et de pavoisement sont prévues aux abords des lieux de compétition.

Le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnances pour adapter la police de la circulation et du stationnement aux contraintes des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

En second lieu, la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 comporte des **règles dérogatoires pour la construction et la rénovation des ouvrages olympiques et paralympiques (articles 9 à 23)**.

Pour plus de souplesse, les enquêtes publiques sont remplacées par des consultations par voie électronique, menées sous l'égide de la Commission nationale du débat public (CNDP).

De même, un permis de construire « *à double détente* » peut autoriser un projet dans son état provisoire (c'est-à-dire pendant les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024) et dans son état définitif (après sa reconfiguration). Ce dispositif concerne principalement le village olympique et paralympique ainsi que le pôle des médias, qui seront reconvertis en logements à l'issue des compétitions.

Le régime des installations temporaires est également simplifié, notamment pour permettre l'édification d'installations de chantier, de pavillons de compétition et de tribunes.

Sur le plan sanitaire, les péniches parisiennes ont désormais l'obligation de se raccorder au réseau public de collecte des eaux usées afin d'améliorer la salubrité de la Seine, qui doit accueillir le 10 kilomètres en eau vive et le triathlon.

En dernier lieu, la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 vise à garantir l'éthique et l'exemplarité des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Elle prévoit notamment que la Cour des comptes et l'Agence française anticorruption (AFA) contrôlent l'activité du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP).

Dans la même logique, les instances du COJOP doivent comporter quatre parlementaires, dont :

- un député et un sénateur au comité d'éthique ;
- et un autre député et un autre sénateur au comité des rémunérations.

Plus généralement, les organisateurs de compétitions sportives internationales doivent déposer une déclaration d'intérêts et une déclaration de situation patrimoniale à la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique (HATVP). Cette disposition a par exemple concerné la *Ryder Cup* de golf, organisée à Saint-Quentin-en-Yvelines en septembre 2018.

Enfin, le Gouvernement est habilité à légiférer par ordonnances pour renforcer l'impartialité des procédures de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD) et pour parfaire la transposition du code mondial antidopage.

### **Des efforts mis en œuvre pour appliquer la loi**

#### ▪ *Les mesures d'application publiées*

La majorité des décrets prévus par la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 ont été publiés, notamment pour :

- préciser les règles de publicité et de pavoisement aux abords des lieux de compétition (décret n° 2018-510 du 26 juin 2018)<sup>1</sup> ;

- expliciter les conditions de mise en œuvre du permis de construire « à double détente » (décret n° 2018-512 du 26 juin 2018)<sup>2</sup> ;

- limiter à dix-huit mois les installations de chantier prévues pour la construction du village olympique et paralympique (décret n° 2018-512 précité) et préciser les conditions de mise en place du « *Grand Palais provisoire* » (décret n° 2018-379 du 22 mai 2018)<sup>3</sup>.

Pour accélérer les procédures, le Gouvernement a attribué à la cour administrative d'appel de Paris l'ensemble du contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, supprimant ainsi un degré de juridiction<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Décret pris pour l'application des articles 4 et 5 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

<sup>2</sup> Décret portant application des articles 10 et 15 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

<sup>3</sup> Décret pris en application de l'article 10 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024. Situé sur le Champ-de-Mars, le « Grand Palais provisoire » accueillera des expositions artistiques pendant la fermeture du Grand Palais, qui doit être réhabilité pour accueillir les compétitions d'escrime et de taekwondo.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-1249 du 26 décembre 2018 attribuant à la cour administrative d'appel de Paris le contentieux des opérations d'urbanisme, d'aménagement et de maîtrise foncière afférentes aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

En outre, les ordonnances n° 2018-603 du 11 juillet 2018<sup>1</sup> et n° 2018-1178 du 19 décembre 2018<sup>2</sup> ont **sécurisé les procédures de l'Agence française de lutte contre le dopage (AFLD)**, notamment en créant une commission des sanctions et en poursuivant la transposition du code mondial antidopage. Des projets de loi de ratification ont été déposés sur le bureau de l'Assemblée nationale le 19 septembre 2018 et le 6 mars 2019 ; ils n'ont pas encore été inscrits à l'ordre du jour.

De même, le Gouvernement a publié une ordonnance le 21 mars dernier pour adapter la **police de la circulation et du stationnement aux jeux Olympiques et Paralympiques de 2024**<sup>3</sup>.

Cette ordonnance prévoit la création, entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 15 septembre 2024, de voies réservées à la circulation des véhicules des services de secours, des agents de sécurité et des personnes accréditées. **Elle renvoie à un décret le soin de définir le périmètre précis des voies concernées.**

Enfin, les parlementaires siégeant dans les instances du comité d'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques (COJOP) ont été désignés en février et en mars 2019. Le député et le sénateur membres du comité des rémunérations n'ont pas eu à statuer sur les rémunérations du président et du directeur général du COJOP, qui ont été fixées avant la promulgation de la loi.

▪ *Les mesures d'application manquantes*

Le Gouvernement n'a pas publié l'arrêté déterminant les **péniches** qui pourront déroger à l'obligation de se raccorder au réseau public de collecte des eaux usées.

En outre, conformément à l'article 29 de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018, le premier rapport de la Cour des comptes sur l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques est attendu pour 2022.

---

<sup>1</sup> Ordonnance relative à la procédure disciplinaire devant l'Agence française de lutte contre le dopage.

<sup>2</sup> Ordonnance relative aux mesures relevant du domaine de la loi nécessaires pour parfaire la transposition en droit interne des principes du code mondial antidopage.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2019-207 du 20 mars 2019 relative aux voies réservées et à la police de la circulation pour les jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

### **Des compléments apportés par la loi « ELAN »**

Huit mois après la promulgation de la loi n° 2018-202 du 26 mars 2018, la loi « ELAN » du 23 novembre 2018<sup>1</sup> a ajouté de nouvelles mesures relatives à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024.

Son article 10 autorise ainsi le préfet à procéder, à titre exceptionnel et à défaut d'accord amiable, à la réquisition temporaire de terrains et de bâtiments pour la réalisation du village olympique et paralympique et du pôle des médias.

Sur le plan technique, la loi « ELAN » :

- précise les conditions dans lesquelles la Société de livraison des ouvrages olympiques (SOLIDEO) peut se substituer à un maître d'ouvrage défaillant (article 18) ;

- autorise le recours aux marchés de conception-réalisation pour réaliser les ouvrages nécessaires aux jeux (article 19) ;

- étend à de nouveaux projets la procédure simplifiée de mise en compatibilité des documents d'urbanisme (article 20). Les projets concernés, dont « l'arena » de la porte de la Chapelle, ont été identifiés par le décret n° 2019-95 du 12 février 2019<sup>2</sup> ;

- précise les conditions dans lesquelles le permis de construire « à double détente » peut déroger à certaines règles d'urbanismes (article 61).

**La loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024 est partiellement applicable.**

### **8. Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle Calédonie**

Issue d'un projet de loi déposé au Sénat le 8 décembre 2017, la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 *relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie* a eu pour objet d'apporter plusieurs modifications au droit électoral en vigueur en vue de ladite consultation, qui s'est tenue le 4 novembre 2018.

### **Les principales dispositions de la loi organique**

Conformément à l'Accord de Nouméa du 5 juin 1998, une consultation d'autodétermination devait être organisée en Nouvelle-Calédonie avant le mois de novembre 2018. Afin de garantir que toutes les « populations intéressées » de Nouvelle-Calédonie puissent participer à ce

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-1021 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

<sup>2</sup> Décret pris pour l'application de l'article 20 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

scrutin, le XVI<sup>e</sup> comité des signataires de l'Accord de Nouméa, réuni à Paris le 2 novembre 2017, avait souhaité que soient apportées plusieurs modifications au droit électoral en vigueur.

### **Les conditions d'inscription sur les listes électorales spéciales à la consultation**

Le projet de loi organique a prévu l'inscription d'office, sur les listes électorales générales (LEG), des électeurs de Nouvelle-Calédonie remplissant les conditions de domicile ou de résidence de droit commun (**article 1<sup>er</sup>**). Ces électeurs pourraient alors être inscrits, à leur demande ou d'office, sur les listes électorales spéciales à la consultation (LESC), à la condition d'appartenir au corps électoral référendaire défini à l'article 218 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 *relative à la Nouvelle-Calédonie*.

Les conditions d'inscription d'office sur les listes électorales spéciales à la consultation ont également été élargies. L'**article 2** a ainsi prévu l'inscription d'office des électeurs nés en Nouvelle-Calédonie et présumés y détenir le centre de leurs intérêts matériels et moraux, dès lors qu'ils y auraient été domiciliés de manière continue pendant trois ans. Il s'agissait toutefois d'une présomption simple ; l'inscription d'office, sans avoir de caractère automatique, ferait l'objet d'un examen par les commissions administratives spéciales chargées de l'établissement de ces listes sur le fondement des éléments fournis par l'État.

Enfin, il était prévu d'autoriser l'ouverture, l'année de la consultation, d'une période complémentaire de révision des listes électorales spéciales à l'élection du Congrès et des assemblées de province (LESP), dès lors que l'inscription sur ces listes figurait, selon le droit en vigueur, parmi les conditions de l'inscription d'office sur les listes électorales spéciales à la consultation (**article 4**).

### **Les modalités d'exercice du droit de vote**

Afin que les électeurs inscrits sur les listes électorales des communes insulaires de Bélep, l'île des Pins, Lifou, Maré et Ouvéa, qui résident habituellement sur la Grande Terre, pussent exercer plus facilement leur droit de vote, il a été prévu d'ouvrir à Nouméa des bureaux de vote « *délocalisés* » à leur intention (**article 3**). Dès lors, et dans le but d'éviter les dysfonctionnements liés à l'usage très répandu du vote par procuration en Nouvelle-Calédonie, le recours à cette modalité de vote a été encadré plus strictement pour la consultation d'autodétermination (**article 4**).

### **Dispositions diverses**

Diverses autres dispositions ont été adoptées pour garantir la sécurité juridique du scrutin, en adaptant le droit électoral applicable à la nature de la consultation et en donnant une base légale à la transmission, aux

commissions administratives chargées d'établir les listes électorales, des informations qui leur étaient nécessaires (**article 6**).

Il a été prévu que le Congrès de la Nouvelle-Calédonie soit consulté sur le décret de convocation des électeurs, qui devait notamment fixer le texte de la question posée (**article 7**).

Un fondement a été donné, dans la loi organique, au remboursement par l'État des dépenses de campagne exposées par les partis ou groupements politiques habilités à participer à celle-ci (**article 8**).

Ont enfin été fixées les règles de répartition des temps d'antenne et les modalités de contrôle du Conseil supérieur de l'audiovisuel sur la campagne audiovisuelle (**article 9**).

#### **Quatre décrets en Conseil d'État et une décision du Conseil supérieur de l'audiovisuel pris pour l'application de la loi organique**

1° En dépit de son intitulé, le **décret en Conseil d'État n° 2018-295 du 24 avril 2018** portant création de deux traitements de données pour la mise en œuvre des articles 1<sup>er</sup>, 2 et 6 de la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relatif à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie a été pris en application des **articles 1<sup>er</sup> et 2** de la loi organique.

Ce décret, pris après autorisation de la Commission nationale de l'informatique et des libertés et après avis du gouvernement et du Congrès de la Nouvelle-Calédonie, a créé **deux traitements automatisés de données à caractère personnel, visant respectivement à faciliter l'inscription d'office des électeurs remplissant les conditions requises sur les listes électorales générales (LEG) et les listes électorales spéciales à la consultation (LESC)**. Pour chacun de ces traitements, le décret :

- détermine le responsable de traitement (l'Institut de la statistique et des études économiques de la Nouvelle-Calédonie, ISEE) ;

- détermine la nature des données collectées (noms et prénoms, nationalité, date et lieu de naissance, adresse postale, dates d'affiliation aux régimes sociaux et durées de présence dans les fichiers sociaux) ;

- autorise l'accès de l'ISEE à des extractions de données issues de plusieurs fichiers d'état civil et fichiers sociaux ;

- autorise l'accès des agents de l'ISEE et, le cas échéant, d'agents de l'État désignés par le haut-commissaire ou le ministre chargé de l'outre-mer à tout ou partie des données et informations collectées ;

- prévoit que les membres des commissions administratives chargées d'établir les listes électorales sont également destinataires de ces données ;

- détermine les modalités d'exercice des droits d'accès et de rectification prévus par la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 *relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés*, la durée de conservation des données et les modalités de leur destruction.

En outre, le même décret a modifié l'article 5 du décret n° 2015-1922 du 29 décembre 2015, relatif à l'établissement de la LESC<sup>1</sup>, afin de compléter les attributions de la commission administrative chargée d'établir cette liste, en reprenant presque mot pour mot les termes de l'article 2 de la loi organique.

2° Le **décret en Conseil d'État n° 2018-424 du 30 mai 2018** pris pour l'application de l'article 3 de la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a précisé les **règles applicables aux bureaux de vote « délocalisés »** ouverts à Nouméa à destination des électeurs inscrits dans cinq communes insulaires (bureaux dénommés « lieux de vote » par le décret afin d'éviter toute ambiguïté).

Conformément à l'habilitation donnée par le législateur organique, le décret a d'abord précisé les **modalités d'exercice du droit d'option** reconnu à ces électeurs :

- pour voter à Nouméa, ils devaient formuler la demande auprès du haut-commissaire pendant une période d'un peu plus de trois mois (du 4 juin au 14 septembre 2018) ;

- une telle demande était irrévocable, comme l'indiquait le formulaire signé par les demandeurs, ce qui était de nature à éviter les doubles inscriptions.

Le décret a également déterminé en conséquence les modalités d'établissement des listes d'émargement, les modalités de fixation de la liste des bureaux et « lieux de vote », la composition des « lieux de vote », les règles applicables à la désignation des assesseurs et à la tenue des opérations électorales dans ces mêmes lieux. Il est à noter que, par dérogation au droit commun, un électeur ayant exercé son droit d'option pouvait être désigné par le maire d'une des cinq communes insulaires concernées pour présider le « lieu de vote », ou par le président pour le remplacer.

3° Le **décret n° 2018-300 du 25 avril 2018** pris pour l'application de l'article 4 de la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté a fixé la liste des pièces justificatives devant être produites par les électeurs demandant à voter par procuration lors de la consultation, ainsi

---

<sup>1</sup> Décret n° 2015-1922 du 29 décembre 2015 pris pour l'application du premier alinéa du II bis de l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie et modifiant les articles R. 222, R. 223 et R. 224 du code électoral.

que les modalités selon lesquelles il devait être fait mention des procurations sur les listes d'émargement.

4° Le **décret en Conseil d'État et en conseil des ministres n° 2018-457 du 6 juin 2018** portant convocation des électeurs et organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie a :

- convoqué les électeurs en vue de la consultation, à la date fixée par le Congrès de la Nouvelle-Calédonie, soit le 4 novembre 2018 ;

- fixé le texte de la question : « *Voulez-vous que la Nouvelle-Calédonie accède à la pleine souveraineté et devienne indépendante ?* » ;

- précisé les pouvoirs de la commission de contrôle de l'organisation et du déroulement de la consultation, instituée par l'article 219 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle-Calédonie ;

- déterminé les modalités de désignation des partis et groupements politiques habilités à participer à la campagne ;

- précisé les règles applicables à la campagne (répartition du temps d'antenne par la commission de contrôle à défaut d'accord entre les présidents de groupes au Congrès, affiches et documents de propagande...) ;

- fixé la liste des dépenses de campagne éligibles au remboursement par l'État et leur plafond ;

- précisé les règles applicables aux opérations de vote et à leur contrôle.

Ce décret a été pris sur le fondement de l'article 216 de la loi organique n° 99-209 du 19 mars 1999 relative à la Nouvelle Calédonie, aux termes duquel « *les électeurs sont convoqués par décret en conseil des ministres, après consultation du gouvernement et du congrès de la Nouvelle-Calédonie. Le décret fixe le texte de la question posée, les modalités d'organisation du scrutin et notamment les modalités de remboursement par l'État des dépenses faites pour la campagne par les partis ou groupements politiques habilités dans les conditions posées au 2° du III de l'article 219* ». Il se rattache à la fois à l'article 8 de la loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 (qui a ajouté à l'article 216 de la loi organique statutaire la mention du remboursement des dépenses de campagne) et à son article 9 (qui a fixé le cadre applicable à la campagne audiovisuelle).

5° Comme le prévoyait l'article 9 de la même loi organique, le **Conseil supérieur de l'audiovisuel** a rendu le 18 juillet 2018 une **décision n° 2018-553** relative aux conditions de production, de programmation et de diffusion des **émissions de la campagne audiovisuelle officielle** en vue de la consultation sur l'accession de la Nouvelle-Calédonie à la pleine souveraineté (« clips » télévisés et radiophoniques).

Cette décision n'appelle pas d'observation particulière, si ce n'est qu'il a été interdit aux intervenants :

- d'apparaître dans l'enceinte des bâtiments officiels, locaux ou nationaux ;
- de faire usage de l'emblème national, européen ou local ;
- d'utiliser l'hymne national, l'hymne européen, l'hymne de la Nouvelle-Calédonie.

**Cette loi organique est devenue pleinement applicable.**

**9. Loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations**

Publiée au *Journal officiel* du 21 avril 2018, la loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, a été adoptée définitivement par le Sénat le 11 avril 2018, la commission mixte paritaire ayant été conclusive après deux lectures dans chaque assemblée.

Elle n'appelait l'intervention d'aucun texte réglementaire pour son application.

**La démarche proposée par le Sénat et approuvée par le Gouvernement et l'Assemblée nationale : ne pas faire la réforme de la réforme mais apporter des corrections nécessaires**

Le Sénat s'était opposé, en 2014 et 2015, lors de l'examen de la loi d'habilitation<sup>1</sup>, à ce que le Gouvernement procède par ordonnance à la réforme du droit des contrats, compte tenu de l'impact d'une réforme aussi fondamentale. L'habilitation concernait près de 300 articles, constituant ainsi la réforme la plus ambitieuse du code civil, par son volume, depuis 1804.

Un examen approfondi de la réforme était donc prévu par la commission des lois au stade de la ratification de l'ordonnance. Toutefois, il n'était pas satisfaisant de devoir ratifier une ordonnance d'une telle importance plus d'un an après son entrée en vigueur, car cela limitait en pratique la possibilité du législateur de revenir sur un nombre important de choix retenus par le Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 228 (2013-2014) de M. Thani Mohamed Soilihi fait au nom de la commission des lois, déposé le 15 janvier 2014, sur la loi relative à la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante : <http://www.senat.fr/rap/l13-288/l13-288.html>

Le Sénat a donc choisi, en première lecture, suivant la position de la commission des lois sur le rapport de François Pillet<sup>1</sup>, de ratifier l'ordonnance en limitant les modifications à lui apporter, pour ne pas contribuer à l'instabilité législative et prendre en compte le fait que les praticiens du droit des contrats avaient déjà dû s'approprier les nouvelles règles.

En outre, au titre des travaux préparatoires de la ratification de l'ordonnance, le Sénat a voulu donner une interprétation claire à certaines dispositions, en particulier s'agissant de la distinction entre règles impératives et règles supplétives, et de l'articulation entre droit commun et spécial.

La démarche proposée par le Sénat a été approuvée par le Gouvernement et l'Assemblée nationale, même si des divergences demeuraient sur certaines dispositions de fond. Au terme d'un dialogue constructif avec l'Assemblée nationale<sup>2</sup>, après une commission mixte paritaire conclusive, l'essentiel des positions fortes du Sénat, retenues en première lecture, se retrouvent dans le texte final, sauf celle concernant la révision judiciaire du contrat pour imprévision (article 8 de la loi, article 1195 du code civil).

**Les dispositions de la loi visent ainsi à remédier à des malfaçons de fond ou de forme, ainsi qu'à dissiper certaines ambiguïtés pouvant résulter de la rédaction issue de l'ordonnance**

L'article 1<sup>er</sup> ratifie l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations, prise sur le fondement de l'habilitation accordée par l'article 8 de la loi n° 2015-177 du 16 février 2015 relative la modernisation et à la simplification du droit et des procédures dans les domaines de la justice et des affaires intérieures.

▪ *Neuf articles visent à remédier à des malfaçons de fond*

L'article 2 clarifie les définitions respectives du contrat de gré à gré et du contrat d'adhésion à l'article 1110 du code civil. L'article 7 de cette loi (2°) modifie l'article 1171 du code civil pour prévoir dans quelles conditions une clause est réputée non écrite dans un tel contrat d'adhésion, en raison de son caractère abusif. Sur ces dispositions, l'apport du Sénat a été décisif. Pour autant, les définitions respectives du contrat de gré à gré et du contrat

---

<sup>1</sup> Rapport n° 22 (2017-2018) de M. François Pillet, fait au nom de la commission des lois, déposé le 11 octobre 2017. Ce rapport est consultable à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/rap/117-022/117-022.html>

<sup>2</sup> Rapport n° 429 (2017-2018) de M. Sacha Houlié, fait au nom de la commission des lois de l'Assemblée nationale, sur le projet de loi n° 315 adopté par le Sénat, ratifiant l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations. Ce document est consultable à l'adresse suivante :

<http://www.assemblee-nationale.fr/15/rapports/r0429.asp>

d'adhésion ne sont pas parfaitement symétriques et elles laissent au juge un important travail d'interprétation.

L'**article 6** modifie les articles 1145 et 1161 du code civil relatifs aux règles de capacité et de représentation des personnes morales. À l'initiative du Sénat, ces dispositions permettent la bonne articulation de ces articles du code civil avec le droit des sociétés, laquelle n'était pas assurée dans l'ordonnance du 10 février 2016, ouvrant potentiellement un vaste champ contentieux.

L'**article 4** modifie, à l'initiative du Sénat, l'article 1117 du code civil, en prévoyant la caducité de l'offre contractuelle en cas du décès du destinataire, par cohérence avec les dispositions issues de l'ordonnance du 10 février 2016 prévoyant une telle caducité en cas de décès de l'auteur de l'offre.

L'**article 5 (1°)** modifie la définition de la réticence dolosive à l'article 1137 du code civil, remédiant à une importante malfaçon de fond relevée par le Sénat en première lecture. Elle exclut ainsi explicitement la dissimulation de l'estimation de la valeur de la prestation du champ d'application des informations susceptibles de justifier la nullité du contrat pour vice du consentement sur le fondement du dol, lorsqu'elles ne sont pas communiquées à l'autre partie.

À l'**article 8**, cette loi exclut expressément les obligations résultant des titres et contrats financiers du nouveau régime de révision judiciaire pour imprévision, par la création d'un article L. 211-40-1 au sein du code monétaire et financier. Le Sénat avait accepté lors de la commission mixte paritaire de ne pas modifier le régime de la révision judiciaire du contrat pour imprévision, tout en relevant que cette innovation, très critiquée, serait systématiquement écartée dans les contrats où les parties seront bien conseillées, dans la mesure où ces dispositions sont supplétives de volonté.

L'**article 10 (2°)** modifie, à l'initiative du Sénat, l'article 1221 du code civil relatif à l'exécution forcée en nature, pour préciser que seul le débiteur de bonne foi peut bénéficier de l'exception qui permet d'écarter cette exécution lorsque son coût est manifestement disproportionné pour lui au regard de l'intérêt qu'en retirerait le créancier.

L'**article 12** modifie, à l'initiative du Sénat, l'article 1327 du code civil pour harmoniser le formalisme qui s'attache à la cession de dette avec celui qui s'applique à la cession de contrat (article 1216 du code civil) et à la cession de créance (article 1322 du code civil).

L'**article 14** modifie l'article 1343-3 du code civil relatif à l'utilisation d'une monnaie étrangère pour le paiement, en France, d'une obligation de somme d'argent, car la rédaction issue de l'ordonnance du 10 février 2016 était plus restrictive que l'état du droit antérieur. Il insère aussi un nouvel article L. 112-5-1 dans le code monétaire et financier, afin de sécuriser la situation des instruments financiers à terme.

- *Deux dispositions circonscrites visent à corriger des malfaçons de forme*

L'**article 13** (1° et 3°) procède à la correction d'erreurs matérielles aux articles 1327-1 du code civil sur la cession de dette et 1352-4 du même code sur les restitutions dues par un mineur ou un majeur protégé.

- *Les dispositions de huit articles permettent également de dissiper certaines ambiguïtés qui pouvaient résulter de la rédaction initiale issue de l'ordonnance*

L'**article 3** modifie, à l'initiative du Sénat, l'article 1112 du code civil relatif à la liberté des négociations précontractuelles, en prévoyant expressément que la perte de chance d'obtenir les avantages attendus du contrat est exclue du préjudice réparable.

L'**article 9** modifie l'article 1216-3 du code civil pour préciser qu'en cas de cession de contrat, les sûretés accordées par le cédant libéré par le cédé ne subsistent qu'avec son accord. L'**article 13** (2°) de cette loi introduit un dispositif du même type pour la cession de dette.

L'**article 5** (2°) modifie l'article 1143 du code civil qui fait de l'abus de l'état de dépendance une nouvelle déclinaison du vice de violence. Il indique explicitement que l'état de dépendance de l'une des parties au contrat s'entend bien à l'égard de son cocontractant, c'est-à-dire dans le cadre expressément défini du contrat entre les deux parties.

L'**article 7** (1°) modifie l'article 1165 du code civil relatif aux contrats de prestation de service et à l'hypothèse où il a été fixé unilatéralement par le prestataire. Il introduit la possibilité, à l'initiative du Sénat, en cas d'abus dans la fixation de ce prix, de demander au juge la résolution du contrat, en plus d'éventuels dommages et intérêts.

L'**article 10** (1° et 3°) de cette loi modifie les articles 1217 et 1223 du code civil pour clarifier les modalités de mise en œuvre du mécanisme de réduction unilatérale du prix par le créancier d'une obligation imparfaitement exécutée, dans l'hypothèse où il n'a pas encore payé le prix ou s'il l'a déjà payé en intégralité.

L'**article 11** modifie, en premier lieu, l'article 1304-4 du code civil relatif à l'obligation conditionnelle, pour prévoir clairement que le bénéficiaire d'une condition suspensive ne peut pas y renoncer une fois que celle-ci est accomplie, mais aussi lorsqu'elle est défaillie. En second lieu, il modifie l'article 1305-5 du code civil relatif à l'obligation à terme pour ajouter que l'inopposabilité de la déchéance du terme est applicable non seulement aux coobligés du débiteur déchu, mais également à ses cautions.

L'**article 15** modifie l'article 1347-6 du code civil sur la compensation pour affirmer clairement que, conformément au droit antérieur, la caution peut invoquer la compensation intervenue entre les parties dès lors que ses conditions sont réunies, alors même qu'elle n'a pas encore été déclenchée par

le débiteur. Par parallélisme des formes, il prévoit aussi que le codébiteur peut se prévaloir de la compensation, dès lors que ses conditions sont remplies, alors même qu'elle n'aurait pas été invoquée par le créancier ou l'un de ses coobligés.

- *L'article 16 encadre l'application de la loi de ratification dans le temps, et conduit à la succession de trois régimes juridiques : le droit antérieur à l'ordonnance, le droit transitoire issu de l'ordonnance et le droit modifié issu de la loi de ratification*

À l'initiative du Sénat, il modifie en premier lieu l'article 9 de l'ordonnance pour préciser que les contrats conclus antérieurement à l'entrée en vigueur de l'ordonnance, intervenue le 1<sup>er</sup> octobre 2016, demeurent soumis à la loi ancienne<sup>1</sup>, « *y compris pour leurs effets légaux et d'ordre public* », en vue d'éviter autant que possible que les dispositions de la réforme viennent s'appliquer à ces contrats et de faire échec à la jurisprudence de la Cour de cassation qui conduit à appliquer les dispositions de la loi relevant d'un effet légal ou d'ordre public aux contrats en cours. Cette précision est applicable rétroactivement à compter du 1<sup>er</sup> octobre 2016.

La Cour de cassation a par ailleurs, à plusieurs reprises, interprété certaines dispositions du droit ancien à la lumière du droit nouveau. Ainsi, dans un arrêt de septembre 2017<sup>2</sup>, elle a jugé, au sujet des conditions de formation des contrats en matière de droit de travail, que « *l'évolution du droit des obligations, résultant de l'ordonnance n° 2016-131 du 10 février 2016, conduit à apprécier différemment, dans les relations de travail, la portée des offres et promesses de contrat de travail* ». Même si l'ordonnance du 10 février 2016 n'était pas applicable aux faits de l'espèce, la Cour de cassation a donc réexaminé sa jurisprudence au regard de l'évolution du droit résultant de cette ordonnance.

L'article 16 prévoit en deuxième lieu une entrée en vigueur des dispositions de la loi du 20 avril 2018 au 1<sup>er</sup> octobre 2018, soit deux ans exactement après l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 10 février 2016, pour une meilleure lisibilité. Neuf articles du code civil tels que modifiés par la loi de ratification<sup>3</sup> sont ainsi applicables aux actes juridiques postérieurs à son entrée en vigueur.

L'article 16 dispose aussi que les modifications apportées à douze autres articles du code civil ont un « *caractère interprétatif* », et sont donc applicables de manière rétroactive dès la publication de la loi du 20 avril 2018 aux actes juridiques postérieurs au 1<sup>er</sup> octobre 2016, c'est-à-dire à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 10 février 2016. Sont

---

<sup>1</sup> *Sous réserve des seuls articles instaurant des actions interrogatoires (articles 1123, 1158 et 1183 du code civil).*

<sup>2</sup> *Cour de cassation, chambre sociale, 21 septembre 2017, n° 16-20.103.*

<sup>3</sup> *Il s'agit des articles 1110, 1117, 1137, 1145, 1161, 1171, 1223, 1327 et 1343-3 du code civil. Sont également applicables dans les mêmes conditions les deux articles L. 112-5-1 et L. 211-40-1 créés au sein du code monétaire et financier.*

concernées des modifications plus mineures et circonscrites du code civil, de nature à en clarifier la signification ou à dissiper des ambiguïtés pouvant résulter de la rédaction issue de l'ordonnance<sup>1</sup>.

### **L'application de la loi nouvelle dans le temps ne manque pas de susciter des interrogations pour les praticiens et les juridictions**

Peu de décisions ont, semble-t-il, été rendues sous l'empire du droit nouveau. Le nouveau droit des contrats, tel qu'issu de la loi de ratification du 20 avril 2018 ou même de l'ordonnance du 10 février 2016, n'a en effet donné lieu qu'à peu de contentieux devant les juridictions judiciaires.

Une décision rendue par le tribunal de commerce d'Évry le 17 janvier 2018<sup>2</sup>, par laquelle il aurait été fait pour la première fois application de la révision judiciaire du contrat pour imprévision, mérite d'être soulignée. Le tribunal a ainsi jugé, sur le fondement de l'article 1195 du code civil issu de l'ordonnance du 10 février 2016, que le retard dans l'exécution d'un contrat constituait un « *changement de circonstances imprévisible* » rendant l'exécution du contrat « *excessivement onéreuse* » pour le cocontractant. Le juge a donc procédé à la révision du contrat à la demande de l'une des parties, en reportant la date du paiement prévue.

Il est toutefois permis de s'interroger sur l'application du régime de l'imprévision à des faits qui semblent plutôt relever d'une inexécution contractuelle. De surcroît, le tribunal n'a pas tenu compte, semble-t-il, de l'ensemble des conditions à réunir pour appliquer l'article 1195 du code civil, au premier rang desquelles la renégociation du contrat entre les parties, préalable obligatoire à la saisine du juge d'une demande de révision du contrat. Il conviendra donc d'être attentif à la jurisprudence sur ce sujet.

Le nouveau droit des contrats a également donné lieu à plusieurs décisions relatives à son application dans le temps.

La Cour de cassation s'est en effet prononcée dans un arrêt du 19 septembre 2018<sup>3</sup> sur le sujet. Au visa de l'article 9 de l'ordonnance du 10 février 2016, elle a cassé le jugement d'un tribunal de proximité de Marseille qui avait libéré le débiteur d'une obligation sur le fondement de l'article 1186 du code civil relatif aux conditions de caducité du contrat, dans sa rédaction issue de l'ordonnance, concernant un contrat conclu avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016. Elle a ainsi jugé que les « *dispositions de cette ordonnance sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 2016 et les contrats conclus avant cette date demeurent soumis à la loi ancienne* ».

Cette interprétation sans ambiguïté de la Cour de cassation est notable compte tenu de plusieurs arrêts rendus après le 1<sup>er</sup> octobre 2016, qui

---

<sup>1</sup> Il s'agit des articles 1112, 1143, 1165, 1216-3, 1217, 1221, 1304-4, 1305-5, 1327-1, 1328-1, 1347-6 et 1352-4 du code civil.

<sup>2</sup> Tribunal de commerce d'Évry, 17 janvier 2018, n° 2017F00641.

<sup>3</sup> Cour de cassation, première chambre civile, 19 septembre 2018, n° 17-24.347.

laissaient penser que nombre des dispositions issues de l'ordonnance pourraient être rendues applicables aux contrats formés avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016. Dans sa décision, la Cour de cassation cite toutefois les dispositions de l'article 9 de l'ordonnance dans leur version antérieure à la rédaction issue de la loi de ratification du 20 avril 2018, alors pourtant que la mention de l'exclusion d'une application rétroactive pour les effets légaux des contrats ou les dispositions d'ordre public sont applicables depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2016.

Dans d'autres décisions récentes, la Cour de cassation n'a pas non plus souhaité interpréter le droit ancien à la lumière du droit nouveau, comme elle avait pu le faire auparavant. Ainsi, dans une décision du 6 décembre 2018<sup>1</sup>, la troisième chambre civile s'est prononcée sur la révocation d'une promesse unilatérale par le promettant, sans faire référence au nouveau régime de l'article 1124 du code civil issu de l'ordonnance du 10 février 2016, qui permet justement l'exécution forcée du contrat en faveur du bénéficiaire de la promesse, en revenant sur une jurisprudence de la Cour de cassation. La troisième chambre ne fait pas non plus référence à l'évolution du droit des obligations résultant de l'ordonnance du 10 février 2016, comme elle avait pu déjà le faire pour des actes conclus avant le 1<sup>er</sup> octobre 2016.

Dans un second arrêt du même jour, la même chambre de la Cour de cassation s'est prononcée sur un cas de violation d'une autre forme d'avant-contrat, jugeant que « *le pacte de préférence implique l'obligation, pour le promettant, de donner préférence au bénéficiaire lorsqu'il décide de vendre le bien* »<sup>2</sup>. Elle n'a pas, là non plus, fait référence à l'évolution du droit nouveau issu de l'ordonnance du 10 février 2016, qui consacre le pacte de préférence à l'article 1123 du code civil, et sanctionne plus strictement sa violation.

Cette réforme est désormais entre les mains des praticiens et du juge, qui a sans nul doute un rôle éminent à jouer dans la mise en œuvre concrète de cette réforme majeure du code civil.

Certains auteurs en doctrine estiment toutefois, au-delà de l'interprétation de certaines dispositions de fond, que l'application dans le temps des différents régimes transitoires ne manquera pas de poser des difficultés aux praticiens.

**Cette loi est donc totalement applicable au 31 mars 2019.**

## **10. Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles**

Déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale le 13 décembre 2017 (avec engagement de la procédure accélérée), le projet de loi relatif à la

---

<sup>1</sup> Cour de cassation, troisième chambre civile, 6 décembre 2018, n° 17-21.170.

<sup>2</sup> Cour de cassation, troisième chambre civile, 6 décembre 2018, n° 17-23.321.

protection des données personnelles avait pour but principal d'adapter la loi Informatique et libertés<sup>1</sup>, qui a créé la Commission nationale de l'informatique et libertés (CNIL) en 1978, aux nouvelles normes européennes de protection des données personnelles.

Elles se composent :

- du règlement général sur la protection des données (« RGPD »)<sup>2</sup>, directement applicable et entrant en vigueur le 25 mai 2018,
- et d'une directive relative aux traitements mis en œuvre en matière policière et judiciaire<sup>3</sup>.

La loi a été **adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale**, après échec de la commission mixte paritaire. Sur les 37 articles que comporte le texte promulgué, 12 d'entre eux nécessitent au moins une mesure réglementaire d'application (hors habilitations à légiférer par ordonnances).

**Sur les 17 mesures d'application attendues au total, seules 3 restent encore à prendre.**

Si l'échéancier prévisionnel (faisant apparaître le ministère responsable de chaque mesure réglementaire, les consultations à mener et le calendrier d'adoption envisagé) a bien été transmis, **le Parlement n'a toutefois toujours pas reçu le rapport sur la mise en application** (dont la loi impose pourtant la remise aux assemblées dans les 6 mois<sup>4</sup>).

### Les principales dispositions de la loi

Le Gouvernement a fait le choix symbolique de conserver la loi Informatique et libertés en n'opérant que les modifications strictement indispensables à la mise en œuvre du règlement et de la directive. La réécriture d'ensemble de la loi du 6 janvier 1978 est renvoyée à une ordonnance de recodification prise sur le fondement d'une habilitation.

---

<sup>1</sup> Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

<sup>2</sup> 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 (règlement général sur la protection des données).

<sup>3</sup> Directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

<sup>4</sup> « 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. » (Art. 67 de la loi n° 2004-1343 du 9 décembre 2004 de simplification du droit).

Le **titre I<sup>er</sup>** du projet de loi procède d'abord à plusieurs **modifications de la loi Informatique et libertés pour la rendre compatible avec le droit de l'Union européenne**. Il a principalement pour objet :

- de mettre les **dispositions relatives à la CNIL** en conformité avec le RGPD (nouvelles missions reconnues à la CNIL ; nouveaux outils de « droit souple » ; accompagnement des PME et des collectivités territoriales ; possibilité de saisine par les présidents des commissions permanentes et des groupes parlementaires ; droit de présenter des observations devant toute juridiction ; sécurisation des conditions de ses délibérations ; précision de l'exercice de ses pouvoirs de contrôle et de sanction ainsi que des modalités de coopération à l'échelle de l'UE) ;

- de réaffirmer et élargir le principe d'interdiction de tout traitement de **données « sensibles »**, ainsi que de compléter et préciser les exceptions autorisées.

Le **titre II** tire parti des **marges de manœuvre prévues par le RGPD** afin notamment :

- de préciser le **champ d'application territorial** des règles françaises adaptant ou complétant le règlement (essentiellement via un critère de résidence) ;

- de **supprimer la plupart des régimes de déclaration préalable ou d'autorisation**, sauf exceptions ;

- de soumettre les **sous-traitants** à des obligations identiques à celles des responsables de traitement ;

- d'encadrer spécifiquement certaines **catégories particulières de traitement** (condamnations pénales, archives, données de santé, données scolaires, traitements fondés sur le consentement des mineurs, ou faisant apparaître la qualité de militaire) **ou certains droits** (décisions administratives prises sur le fondement d'algorithmes, dérogation à l'obligation de divulgation des failles en cas de risque pour la sécurité nationale, la défense nationale ou la sécurité publique) ;

- concernant les **voies de recours**, d'ouvrir la possibilité de les exercer via un mandataire, d'exercer une action de groupe pour les associations agréées, et d'instaurer un mécanisme juridictionnel de suspension des transferts de données vers des États tiers.

Le **titre III** vise à **transposer la directive relative aux traitements mis en œuvre en matière policière et judiciaire** (articles 18 et 19) en appliquant aux services répressifs des États membres de l'UE les mêmes exigences de protection des données que celles prévues par le règlement, avec les adaptations nécessaires aux spécificités du secteur.

Le **titre IV**, introduit à l'initiative de la commission des lois du Sénat, vise à faciliter la **mutualisation** des services fonctionnels des **collectivités territoriales** et de leurs groupements.

Une **habilitation** autorise également le Gouvernement à réviser par voie d'ordonnance la loi Informatique et libertés afin de garantir une meilleure accessibilité de l'ensemble du droit applicable au traitement des données personnelles.

Enfin, le **titre V** répond à une décision du Conseil constitutionnel (censure sur QPC avec effet différé) pour sécuriser le fichier de traitement d'antécédents judiciaires (« TAJ »), et règle diverses **coordinations** et **entrées en vigueur**.

### **L'adoption d'une ordonnance de réécriture de la loi Informatique et libertés**

L'**article 32** de la loi procède à une vaste habilitation du Gouvernement, l'autorisant à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 6 mois à compter de sa promulgation, et après consultation de la CNIL, toute mesure relevant du domaine de la loi afin, en substance :

1° de **réécrire** (en apportant corrections formelles, simplifications, mises en cohérence) **l'ensemble de la loi Informatique et libertés** (résultant de la présente loi) pour l'adapter au RGPD et à la directive ;

2° de mettre en cohérence avec ces changements l'ensemble de la législation applicable à la protection des données à caractère personnel ;

3° et de prévoir **l'application à l'outre-mer** de ces dispositions.

Sur ce fondement a été adoptée **l'ordonnance n° 2018-1125 du 12 décembre 2018** prise en application de l'article 32 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés et diverses dispositions concernant la protection des données à caractère personnel.

Cette ordonnance remanie intégralement la loi Informatique et libertés afin d'en simplifier la mise en œuvre et d'y apporter les corrections formelles nécessaires à la cohérence avec le droit de l'Union européenne relatif à la protection des données à caractère personnel. Elle assure en outre l'application à Saint-Barthélemy, à Saint-Pierre-et-Miquelon, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Wallis-et-Futuna et dans les Terres australes et antarctiques françaises de l'ensemble des dispositions de la loi Informatique et libertés relevant de la compétence de l'État.

Son **entrée en vigueur** est fixée concomitamment à celle du décret à venir devant réécrire symétriquement l'ensemble des dispositions de niveau réglementaire (en modifiant le décret n° 2005-1309 du 20 octobre 2005 pris pour l'application de la loi du 6 janvier 1978, dans sa rédaction résultant de l'ordonnance), et **au plus tard le 1<sup>er</sup> juin 2019**. À cet égard, selon les informations transmises par les services du ministère de la Justice, le projet

de nouveau décret pris pour l'application de la loi Informatique, et libertés n'a pas encore été transmis au le Conseil d'État.

La CNIL, dans son **avis** du 15 novembre 2018 sur le projet d'ordonnance, a estimé – tout en suggérant quelques améliorations de fond ou rédactionnelles – que ce texte atteignait pour l'essentiel ses objectifs : il « *perme[t] l'application de règles homogènes sur le territoire métropolitain et dans l'ensemble des collectivités d'outre-mer en matière de protection des données personnelles* », « *amélior[e] l'articulation globale de la législation applicable en matière de protection des données* » et « *amélior[e] substantiellement la lisibilité des différents régimes applicables en fonction de la nature des traitements concernés* » (dispositions communes à tous les traitements, exigences spécifiques pour ceux relevant du RGPD ou de la directive « police justice », règles relatives aux traitements ne relevant pas du champ d'application du droit de l'Union européenne).

Un **projet de loi de ratification** de cette ordonnance a été délibéré en conseil des ministres le 1<sup>er</sup> avril 2019 et déposé dans le délai imparti sur le bureau de l'Assemblée nationale.

### **Les mesures réglementaires d'application restant à prendre**

L'**article 11** de la loi supprime les principaux régimes de formalités préalables obligatoires (déclaration du traitement, autorisation par la CNIL ou autorisation par décret en Conseil d'État après avis de la CNIL), remplacés par le mécanisme directement prévu par le RGPD en cas de risque pour la vie privée (analyse d'impact, consultation de l'autorité de régulation, possibilité d'objections et de sanctions). Par exception certains traitements d'une sensibilité particulière restent soumis à des régimes particuliers.

À ce titre, un **décret en Conseil d'État** pris après avis de la CNIL doit définir les catégories de responsables et les finalités pour lesquelles pourront être mis en œuvre, pour le compte de personnes publiques ou privées, des **traitements de données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques** « NIR » (cette disposition utilise la marge de manœuvre ménagée par l'article 87 du RGPD).

Selon les informations fournies par le Gouvernement, un projet de décret a été soumis pour avis à la CNIL à la mi-mars, examiné par le Conseil d'État à la fin du même mois, et devrait donc pouvoir être prochainement publié.

En tout état de cause, le II de l'article 35 de la loi du 20 juin 2018 contient une « clause de sauvegarde » permettant la continuité des traitements autorisés avant le 25 mai 2018.

**Ce décret n'a pas été adopté à ce jour.**

En outre, certains des traitements collectant le numéro d'inscription au répertoire national d'identification sont exclus du champ d'application de ces dispositions protectrices, mais sous certaines conditions, notamment pour des finalités statistiques ou de recherche, et sous réserve d'« anonymisation ». À cet égard, la **fréquence de renouvellement de l'opération cryptographique** substituant un code statistique non significatif doit être précisée par **décret en conseil d'État**.

Interrogés, les services du ministère de la Justice estiment que le décret n° 2016-1930 du 28 décembre 2016 portant simplification des formalités préalables relatives à des traitements à finalité statistique ou de recherche précise déjà la fréquence de renouvellement de l'opération cryptographique.

Néanmoins, la procédure de renouvellement de l'opération cryptographique décrite à l'article 5 de ce décret est prise pour l'application d'un « *I bis de l'article 22 de la loi [Informatique et libertés]* » qui n'existe plus depuis l'adoption de la loi du 20 juin 2018. Une coordination par décret de ces références obsolètes semble donc, à tout le moins, nécessaire à la bonne mise en application de ces dispositions législatives.

**Ce décret n'a pas été adopté à ce jour.**

L'**article 16** de la loi maintient, comme l'autorise le RGPD, un régime protecteur assorti de formalités préalables spécifiques pour certains traitements de données à caractère personnel dans le domaine de la santé.

Un **arrêté des ministres chargés de la santé et de la sécurité sociale**, pris après avis de la CNIL doit dresser la **liste des traitements de données à caractère personnel dans le domaine de la santé** mis en œuvre par les organismes ou les services chargés d'une mission de service public **ayant pour seule finalité de répondre, en cas de situation d'urgence, à une alerte sanitaire** et d'en gérer les suites (ces traitements peuvent être soumis à un régime dérogatoire plus souple et régis par la section 3 du chapitre IV du RGPD).

**Cet arrêté n'a pas été adopté à ce jour.**

### **Les dispositions de la loi ayant fait l'objet de mesures d'application**

L'essentiel des mesures réglementaires d'application de la loi du 20 juin 2018 résulte du **décret (en Conseil d'État) n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** « *pris pour l'application de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés, modifiée par la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles* ».

L'**article 1<sup>er</sup>** de la loi vise à adapter les **missions et les outils de la CNIL** aux évolutions du cadre juridique européen.

Il est mis en application par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité qui :

- fixe les conditions d'agrément d'organismes certificateurs par l'organisme national d'accréditation ;

- et précise les modalités de consultation et de publication des avis donnés sur des projets de lois, de décrets ou, à l'initiative des assemblées parlementaires, sur des propositions de lois.

L'**article 3**, qui facilite une certaine souplesse organisationnelle de la CNIL, est mis en application par le décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018 précité qui fixe les conditions et limites dans lesquelles le président de la commission et le vice-président délégué peuvent **déléguer leur signature**.

L'**article 5**, qui enrichit les modalités d'exercice des pouvoirs de contrôle dont dispose la CNIL, est mis en application par application par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité fixant les conditions dans lesquelles les membres et agents amenés à réaliser toute opération en ligne nécessaire à leur mission sous une **identité d'emprunt** procèdent à leurs constatations.

L'**article 6** précise les modalités de **coopération entre la CNIL et les autres autorités de l'Union européenne** lors de procédures de contrôle, soit lorsque la CNIL est « chef de file » d'un contrôle associant d'autres autorités, soit en tant qu'« autorité concernée » associée aux contrôles menés par une autre autorité.

Il est mis en application par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité qui précise les conditions d'application du nouvel l'article 49-3 de la loi Informatique et libertés (CNIL agissant comme autorité de contrôle chef de file s'agissant d'un traitement transfrontalier au sein de l'UE).

L'**article 7** renforce et complète les **pouvoirs de sanction** de la CNIL afin de permettre à l'autorité de prendre l'ensemble des mesures correctrices prévues par le RGPD ou par la directive « police / justice ». Il est mis en application par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité, qui prévoit la procédure d'urgence contradictoire appliquée par la formation restreinte saisie par le président de la CNIL.

L'**article 13** élargit la liste des personnes autorisées à mettre en œuvre des traitements de données relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes qui ne relèvent pas du champ d'application de la directive « police / justice ».

Il est mis en application par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité qui précise la liste des catégories de personnes morales de droit privé collaborant au service public de la justice pouvant, dans la mesure strictement nécessaire à leur mission, contrôler le traitement de données à caractère personnel relatives aux condamnations pénales, aux infractions ou aux mesures de sûreté connexes.

L'**article 14** ménage des **dérogations** à la durée maximale de droit commun de conservation des données ainsi qu'aux droits des personnes concernées en ce qui concerne les traitements de données personnelles à **des fins archivistiques** dans l'intérêt public, à des fins de **recherche scientifique** ou **historique** ou à des fins **statistiques**.

Les conditions et garanties selon lesquelles il peut être dérogé en tout ou partie à ces droits (prévus aux articles 15, 16, 18 et 21 du RGPD), dans les cas de traitements aux fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins statistiques sont précisés par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité.

L'**article 16** maintient, comme l'autorise le RGPD, un régime protecteur assorti de formalités préalables spécifiques pour certains traitements de données à caractère personnel dans le domaine de la **santé**.

Sont précisés par le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité :

- les conditions de saisine de l'Institut national des données de santé par la CNIL ou le ministre chargé de la santé sur le caractère d'intérêt public que présentent les traitements automatisés de données à caractère personnel dont la finalité est ou devient la recherche ou les études dans le domaine de la santé

- et la composition et fonctionnement du comité d'audit du système national des données de santé

Les conditions de désignation du praticien responsable de l'information médicale, et en particulier conditions dans lesquelles des personnes placées sous l'autorité du praticien responsable ou des commissaires aux comptes intervenant au titre de la mission légale de certification des comptes peuvent contribuer au traitement de données sont, elles, précisées par le **décret (en Conseil d'État) n° 2018-1254 du 26 décembre 2018 relatif aux départements d'information médicale**.

L'**article 18**, relatif au régime spécifique applicable aux traitements de données dans lesquelles figure la mention de la qualité de **militaire**, est mis en application par le **décret (en Conseil d'État) n° 2018-932 du 29 octobre 2018 modifiant les dispositions du code de la défense relatives à la sécurité des traitements de données à caractère personnel comportant la mention de la qualité de militaire**.

Le **décret n° 2018-687 du 1<sup>er</sup> août 2018** précité fixe, en application de l'**article 24**, la liste des traitements et des catégories de traitements autorisés à **déroger à l'obligation de notifier certaines violations** de leurs données personnelles aux personnes concernées, dans le cas où cette divulgation serait susceptible de représenter un risque pour la sécurité nationale, la défense nationale ou la sécurité publique.

Il précise également, en application de l'**article 30**, le contenu du contrat ou de l'acte juridique entre le sous-traitant et le responsable du traitement dans le cadre d'une **sous-traitance** du traitement de données à caractère personnel.

**La loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles est partiellement applicable.**

### **11. Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen**

Issue d'un projet de loi déposé le 3 janvier 2018 à l'Assemblée nationale, la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 poursuit **deux objectifs** :

- créer une **circonscription unique** pour l'élection des représentants français au Parlement européen, en remplacement des huit circonscriptions interrégionales instituées en 2003 (**article 1<sup>er</sup>**). Les règles relatives au mode de scrutin et au financement de la campagne électorale sont adaptées en conséquence (**articles 4 à 9**) ;

- revoir les modalités d'organisation de la **campagne officielle pour les élections européennes (article 2) mais également pour les élections législatives (article 3)**.

Cette loi s'appliquera aux élections européennes de mai 2019 ainsi qu'aux prochaines élections législatives.

Le texte adopté par la commission mixte paritaire (CMP) prévoyait que la loi entrerait en vigueur « *sans préjudice de l'application des dispositions prises par les autorités compétentes de l'Union européenne organisant, le cas échéant, l'élection de représentants au Parlement européen sur des **listes transnationales** au sein d'une circonscription européenne* ».

M. Philippe Bas, président de la commission des lois, avait toutefois souligné le caractère non normatif de cette disposition<sup>1</sup>, qui a ensuite été censurée par le Conseil constitutionnel<sup>2</sup>.

Les **décrets n° 2018-918 du 26 octobre 2018<sup>3</sup> et n° 2018-1176 du 18 décembre 2018<sup>4</sup>** ont mis en œuvre la réforme des modalités d'organisation de la campagne officielle des élections européennes et législatives.

---

<sup>1</sup> Rapport n° 443 (2017-2018) fait par MM. Alain Richard, sénateur, et Alain Tourret, député, au nom de la commission mixte paritaire chargée d'élaborer un texte sur les dispositions restant en discussion du projet de loi relatif à l'élection des représentants au Parlement européen.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 21 juin 2018, Loi relative à l'élection des représentants au Parlement européen, décision n° 2018-766.

<sup>3</sup> Décret modifiant le décret n° 79-160 du 28 février 1979 portant application de la loi n° 77-729 du 7 juillet 1977 relative à l'élection des représentants au Parlement européen et modifiant le code électoral.

<sup>4</sup> Décret n° 2018-1176 du 18 décembre 2018 pris pour l'application de l'article L. 167-1 du code électoral relatif à la campagne audiovisuelle pour les élections législatives.

Les autres dispositions de la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 n'appelaient pas de mesures réglementaires.

### **La campagne officielle pour les élections européennes**

Avant l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 2018, la durée des **clips de campagne à la radio et à la télévision** pour les élections européennes était organisée en deux fractions :

Deux heures par chaîne réparties de manière égale entre les partis représentés par un groupe parlementaire à l'Assemblée nationale ou au Sénat ;

Une heure répartie de manière égale entre les partis non représentés par un groupe parlementaire mais présentant des listes dans au moins cinq des huit circonscriptions interrégionales.

Au regard de la **jurisprudence du Conseil constitutionnel** sur les élections législatives de 2017<sup>1</sup>, ce dispositif soulevait au moins deux difficultés :

- les écarts étaient substantiels entre les partis représentés par un groupe parlementaire, d'une part, et les autres formations politiques, d'autre part ;

- l'application du principe d'égalité (et non d'équité) au sein des deux fractions ne reflétait pas suffisamment la représentativité de chaque parti.

En conséquence, **la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 a renforcé l'équité et la représentativité du dispositif de répartition des clips de campagne pour les élections européennes.**

---

<sup>1</sup> Conseil constitutionnel, 31 mai 2017, Association En marche ! [Durée des émissions de la campagne électorale en vue des élections législatives], décision n° 2017-651 QPC.

**Trois fractions sont ainsi prévues.** Elles s'organisent comme suit :

	<b>Temps imparti</b> <i>(par chaîne généraliste du service public)</i>	<b>Bénéficiaires</b>	<b>Modalités de répartition</b>
<b>Fraction n° 1</b>	<b>3 minutes par bénéficiaire</b>	Toutes les listes de candidats	Répartition égalitaire entre les bénéficiaires
<b>Fraction n° 2</b>	<b>2 heures au total</b>	Partis soutenus par des députés, des sénateurs et des représentants français au Parlement européen	Répartition au prorata du nombre de députés, de sénateurs et de représentants français au Parlement européen soutenant la liste
<b>Fraction n° 3</b>	<b>1 heure 30 au total</b>	Toutes les listes de candidats	Répartition assurée par le CSA selon trois critères : . la répartition déjà effectuée pour les fractions n°s 1 et 2 ; . la contribution des listes et des partis qui les soutiennent à l'animation du débat électoral ; . la représentativité des listes, avec trois sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections européennes par les listes ou les partis politiques qui les soutiennent, résultats obtenus aux plus récentes élections et indications de sondages d'opinion

*Source : commission des lois du Sénat*

Le **décret n° 2018-918 du 26 octobre 2018** précise les conditions dans lesquelles les députés, les sénateurs et les représentants français au Parlement européen peuvent soutenir une liste de candidats aux élections européennes (**fraction n° 2**).

Pour les députés et les sénateurs, les soutiens sont recueillis par **le Bureau de chaque assemblée**, qui doit transmettre « *l'état définitif des soutiens* » au ministère de l'intérieur le mercredi 8 mai 2019 au plus tard. Le Bureau de l'Assemblée nationale a échangé sur cette procédure lors de sa réunion du 6 mars 2019 ; le Bureau du Sénat a fait de même le 21 mars 2019.

Les représentants français au Parlement européen informent directement le ministère de l'intérieur de la liste qu'ils comptent soutenir.

En outre, le décret n° 2018-918 du 26 octobre 2018 précise que les partis politiques indiquent, d'ici le mercredi 8 mai 2019, la liste de candidats qu'ils soutiennent (**fraction n° 3**).

Enfin, le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) doit être informé dans les mêmes délais des demandes des candidats souhaitant réaliser une ou plusieurs émissions communes.

La campagne officielle à la radio et à la télévision pour les élections européennes de 2019 se tiendra du lundi 13 mai au vendredi 24 mai.

### La campagne officielle pour les élections législatives

Dans la même logique, la loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 a réformé la répartition des clips de campagne à la radio et à la télévision pour les élections législatives.

Cette disposition a été adoptée en séance publique à l'Assemblée nationale, sur proposition du Gouvernement. Il s'agissait de tirer les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel, qui a censuré le dispositif mis en œuvre pour les élections législatives de 2017<sup>1</sup>.

La répartition des clips de campagne des élections législatives s'établit désormais comme suit :

	Temps imparti (par chaîne généraliste du service public)		Bénéficiaires	Modalités de répartition
	Premier tour	Second tour		
Fraction n° 1	7 minutes par bénéficiaire	5 minutes par bénéficiaire	Partis politiques auxquels se rattachent au moins 75 candidats aux élections législatives	Répartition égalitaire
Fraction n° 2	2 heures au total	1 heure	Partis de la fraction n° 1 désignés par les présidents des groupes parlementaires de l'Assemblée nationale	Répartition par les présidents de groupe aux partis politiques de leur choix, au prorata de leur nombre de députés
Fraction n° 3	1 heure au total	30 minutes	Partis de la fraction n° 1	Répartition assurée par le CSA, selon trois critères : . la répartition déjà effectuée pour les fractions n°s 1 et 2 ; . la contribution des partis politiques à l'animation du débat électoral ; . leur représentativité, selon 3 sous-critères : résultats obtenus lors des dernières élections législatives, résultats obtenus aux plus récentes élections et indications de sondages d'opinion

Source : commission des lois du Sénat

<sup>1</sup> Décision n° 2017-651 QPC précitée.

Le **décret n° 2018-1176 du 18 décembre 2018** précise notamment que :

- les partis souhaitant bénéficier de ce dispositif doivent adresser, en amont, une demande au ministère de l'intérieur ;

- les candidats indiquent ensuite, dans leur déclaration de candidature, le parti auquel ils se rattachent (**fraction n° 1**) ;

- les présidents des groupes parlementaires informent le ministère de l'intérieur et le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) des partis qu'ils comptent soutenir (**fraction n° 2**) ;

**La loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen est entièrement applicable.**

## **12. Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie**

La loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie est issue d'un projet de loi visant uniquement, dans son texte initial, à ratifier l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 étendant et adaptant à la Polynésie française certaines dispositions du livre IV du code de commerce relatives aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence. Prise sur le fondement de l'article 74-1 de la Constitution, cette ordonnance aurait été caduque en l'absence de ratification expresse par le législateur.

Par une loi du pays du 23 février 2015, la Polynésie française a édicté un code de la concurrence et a institué une autorité polynésienne de la concurrence (APC), dont la mise en place a été appuyée par l'Autorité de la concurrence. Prise par le Gouvernement à la demande des autorités locales polynésiennes, l'ordonnance visait à prendre, dans le domaine de compétences de l'État, les mesures complémentaires de celles déjà prises par la Polynésie française, en particulier en matière d'organisation judiciaire, de droit pénal et de procédure pénale et concernant certains pouvoirs d'enquête des agents de l'APC.

Déposé en premier lieu au Sénat et soumis à la procédure accélérée, le projet de loi a été examiné au Sénat selon la procédure de législation en commission.

Le Sénat a introduit plusieurs dispositions additionnelles, afin de préciser les modalités des recours contre les décisions de l'APC en matière de pratiques anticoncurrentielles (détermination de la cour d'appel compétente, celle de Paris, et fixation des délais), par stricte analogie avec les règles déjà fixées par le législateur pour l'Autorité de la concurrence et

l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie, de permettre la coopération entre l'APC et les autorités nationales pour la réalisation d'enquêtes de concurrence, ainsi que de rétablir l'obligation d'établir des déclarations de situation patrimoniale et d'intérêts pour les membres des autorités administratives indépendantes créées par la Polynésie française et par la Nouvelle-Calédonie, par cohérence avec le régime national des autorités administratives indépendantes.

Outre quelques ajustements limités, l'Assemblée nationale a principalement ajouté au projet de loi des dispositions actualisant le droit de la concurrence applicable en Nouvelle-Calédonie, dans le domaine de compétences de l'État, concernant les pouvoirs d'enquête des agents des administrations locales, dont l'autorité de la concurrence de la Nouvelle-Calédonie.

Ce projet de loi a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Si cette loi ne prévoyait expressément aucun texte d'application, l'ordonnance qu'elle a ratifiée comportait un renvoi à un décret en Conseil d'État pour en préciser les modalités d'application. Ce décret aurait dû être pris au plus tard le 30 juin 2017, avant l'entrée en vigueur de l'ordonnance. Tel n'a pas été le cas, puisque ce décret n'a été pris qu'en octobre 2018, près de trois mois après la promulgation de la loi de ratification.

Il s'agit du décret n° 2018-880 du 11 octobre 2018 pris pour l'application des articles 10 et 11 de l'ordonnance n° 2017-157 du 9 février 2017 relatifs aux recours contre les décisions de l'autorité polynésienne de la concurrence.

Ce décret précise les modalités d'exercice des voies de recours à l'encontre des décisions de l'APC en matière de pratiques anticoncurrentielles, devant la cour d'appel de Paris puis devant la Cour de cassation. Il fait de même pour les mesures conservatoires susceptibles d'être décidées par l'APC ainsi que pour les décisions de son rapporteur général relatives à la protection du secret des affaires pour les affaires en cours devant l'APC.

Ce décret, qui respecte les exigences de la loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 précitée, n'appelle pas d'observations particulières, en dehors du retard pris pour sa publication.

**La loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie est d'application directe.**

### **13. Loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires**

Issue d'une proposition de loi déposée à l'Assemblée nationale par Raphaël Gauvain, Richard Ferrand et les membres du groupe La République en Marche et apparentés, pour laquelle le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, la loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

Avant sa promulgation, cette loi a donné lieu à la décision n° 2018-768 DC du 26 juillet 2018 du Conseil constitutionnel, qui n'a censuré aucune disposition.

Dans sa version initiale, elle visait seulement, dans son intitulé, à transposer la directive du 8 juin 2016 sur la protection des savoir-faire et des informations commerciales non divulgués contre l'obtention, l'utilisation et la divulgation illicites. Son intitulé définitif résulte des travaux du Sénat.

Cette loi tend à mettre en place, au sein d'un nouveau titre du livre 1<sup>er</sup> du code de commerce, un régime général plus efficace de protection des informations confidentielles des entreprises ainsi que les moyens de faire respecter cette protection devant le juge civil, pour des situations dans lesquelles le droit de la propriété industrielle ne trouve pas à s'appliquer.

Les modifications apportées par le Sénat et conservées dans le texte définitif visaient à transposer plus fidèlement la directive, en particulier concernant la définition du détenteur légitime du secret des affaires, la caractérisation de l'obtention illicite du secret et la portée juridique des exceptions au secret des affaires, et à clarifier les procédures judiciaires mises en place, pour garantir une protection efficace du secret des affaires devant les juridictions. Le Sénat avait aussi proposé d'instaurer un délit de détournement d'une information économique protégée, solution qui n'a pas été retenue par la commission mixte paritaire.

La loi définit l'information protégée en tant que secret des affaires sur la base des critères posés par la directive. Elle définit le détenteur légitime d'un secret des affaires par le contrôle qu'il exerce sur cette information et énumère des cas d'obtention licite de cette information : création indépendante, ingénierie inverse, exigence de divulgation résultant du droit européen ou national. Elle détermine aussi les cas d'atteinte au secret des affaires, sans le consentement du détenteur légitime, sous réserve des exceptions concernant les journalistes, les lanceurs d'alerte et les représentants des salariés ainsi que la protection d'un intérêt légitime reconnu par le droit européen ou national. Elle détaille les différentes mesures susceptibles d'être prises par les autorités judiciaires pour préserver le secret des affaires ou sanctionner une atteinte à ce secret, qu'il s'agisse de mesures provisoires ou conservatoires, d'injonctions ou de mesures

correctives, ainsi que de l'octroi de dommages et intérêts au profit du détenteur du secret. Elle prévoit également des mesures de protection du secret des affaires au cours des procédures devant les juridictions civiles et commerciales. Elle organise l'application de l'ensemble de ces dispositions devant les juridictions administratives. Enfin, elle remplace dans l'ensemble du droit en vigueur la notion de secret industriel et commercial par celle de secret des affaires, dans un objectif d'harmonisation.

Cette loi comportait **deux renvois à un décret en Conseil d'État** : le premier afin de préciser les mesures provisoires et conservatoires que le juge peut ordonner, sur requête ou en référé, afin de prévenir une atteinte imminente ou faire cesser une atteinte illicite à un secret des affaires, et le second pour déterminer de façon générale les conditions d'application du nouveau régime de protection du secret des affaires introduit dans le code de commerce.

Sur la base de ces renvois, moins de six mois après la promulgation de la loi, a été pris le **décret n° 2018-1126 du 11 décembre 2018 relatif à la protection du secret des affaires**.

Premièrement, ce décret énumère, de façon non limitative, les **mesures provisoires et conservatoires que le juge peut prononcer en cas d'atteinte à un secret des affaires**, le cas échéant sous astreinte, notamment l'interdiction de réaliser ou poursuivre certains actes constituant des atteintes au secret des affaires ou exploitant ces atteintes, la constitution de garanties à défaut d'une telle interdiction ou encore la saisie de produits résultant de telles atteintes.

Deuxièmement, ce décret détermine **les règles de procédure applicables aux mesures de protection du secret des affaires devant les juridictions civiles et commerciales**. Dans le cadre de mesures d'instruction, le juge peut ordonner le placement sous séquestre provisoire des pièces demandées afin d'assurer la protection du secret des affaires (procédure inspirée de la saisie-contrefaçon). Ce décret précise les règles applicables aux demandes de communication ou de production de pièces pour lesquelles le secret des affaires a été invoqué : il prévoit en particulier la communication ou la production de la pièce dans sa version intégrale lorsque celle-ci est nécessaire à la solution du litige, mais avec un accès restreint des parties et de leurs représentants ; il prévoit aussi une version non confidentielle ou résumée pour les autres pièces. De même, ce décret prévoit la possibilité d'établir une version non confidentielle du jugement. Ces dispositions sont conformes à l'intention du législateur.

Troisièmement, ce décret prévoit dans le code de la propriété intellectuelle des mesures destinées à assurer la protection du secret des affaires dans les contentieux relevant de la propriété industrielle (brevets, marques, dessins et modèles...) et concernant, notamment, la contrefaçon.

Quatrièmement, ce décret harmonise dans l'ensemble du droit en vigueur les terminologies employées en matière de secret des affaires.

Dès la publication du décret, le ministère de la justice a publié sur son site intranet des fiches techniques destinées à guider les juges dans l'application de ces nouvelles dispositions.

En revanche, aucun renvoi exprès à un décret n'était prévu pour actualiser la partie réglementaire du code de justice administrative et aucun texte n'est à ce jour intervenu en la matière. Pour autant, **la loi appelle nécessairement des mesures d'application concernant les juridictions administratives**. En effet, ne figurent dans la partie réglementaire de ce code que des mesures de protection des pièces couvertes par le secret des affaires dans le cadre du contentieux indemnitaire du fait des pratiques anticoncurrentielles.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, **un décret devrait prochainement intervenir afin de préciser les conditions de protection du secret des affaires devant les juridictions administratives, dans le cadre des textes qui seront pris pour l'application de la loi n° 2019-222 du 23 mars 2019 de programmation 2018-2022 et de réforme pour la justice**. Ce décret ne sera donc pris qu'un an environ au mieux après la promulgation de la loi.

Selon les informations communiquées par le Gouvernement, les dispositions relatives aux atteintes à la protection du secret des affaires n'ont **pas encore donné lieu à des actions devant les juridictions judiciaires**. En revanche, celles relatives à la protection du secret des affaires dans le cadre des procédures judiciaires ont déjà été utilisées, avec une demande de séquestre provisoire de pièces, dans le cadre d'une demande de saisie-contrefaçon devant le tribunal de grande instance de Paris, ainsi qu'avec une application des mécanismes de restriction de l'accès à certaines pièces et de la publicité des audiences, dans le cadre d'un litige relatif à des brevets devant la cour d'appel de Paris, au-delà même de ce que prévoit la loi, en vertu d'un accord entre les parties.

**La loi n° 2018-670 du 30 juillet 2018 relative à la protection du secret des affaires est entièrement applicable au 31 mars 2019.**

#### **14. Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique**

Issue d'une proposition de loi sénatoriale déposée le 2 mars 2018 par M. Jean-Pierre Decool et plusieurs sénateurs, pour laquelle le Gouvernement avait engagé la procédure accélérée, la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles **étend, à titre expérimental, pour une durée de trois ans, l'usage des caméras mobiles à**

deux catégories d'agents publics : les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire.

Utilisées depuis 2013 par les forces de la police et de la gendarmerie nationales, les caméras mobiles ont pour objectif de sécuriser les interventions de ces agents publics confrontés, dans l'exercice de leurs missions, à une agressivité croissante.

Complétée à l'initiative du Sénat, la loi du 3 août 2018 pérennise également l'utilisation des caméras mobiles par les agents de police municipale, dont l'expérimentation<sup>1</sup>, initiée en 2016, avait pris fin le 3 juin 2018.

La loi renvoyait à trois décrets en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), la définition des modalités d'utilisation des caméras mobiles et des enregistrements visuels collectés.

Au 31 mars 2018, **seul un des trois décrets prévus avait été pris.**

Le **décret n° 2019-140 du 27 février 2019** portant application de l'article L. 241-2 du code de la sécurité intérieure fixe le régime applicable à l'usage des caméras mobiles par les **agents de police municipale.**

Il prévoit que le recours aux caméras mobiles soit soumis à autorisation du préfet, sur saisine du maire ou des maires compétents, lorsque les agents de police municipale sont employés par un établissement public de coopération intercommunale.

Le régime mis en œuvre est, dans l'ensemble, similaire à celui prévu pour les agents de la police et de la gendarmerie nationales. Ainsi, le recours aux caméras mobiles et la conservation des données collectées ne peuvent avoir pour finalité que la prévention des incidents au cours des interventions, le constat des infractions et la poursuite de leurs auteurs ainsi que la formation et la pédagogie des agents. Il est prévu que les enregistrements collectés, conservés pendant six mois, ne puissent être consultés qu'à l'issue des interventions et par des personnes habilitées. Enfin, le décret précise les conditions d'information particulières et générales de la population sur l'usage des caméras mobiles, ainsi que les conditions dans lesquelles les personnes concernées peuvent faire valoir leur droit d'information, d'accès et d'effacement des données dans le fichier.

Il peut être noté que dans son **avis sur le projet de décret**, rendu le 13 décembre 2018, la **CNIL** a précisé qu'outre la demande d'autorisation adressées aux préfets, il appartiendrait aux maires concernés, en application de l'article 26 de la loi du 6 janvier 1978 relative à l'informatique et aux libertés, d'adresser à la commission, préalablement à la mise en œuvre d'un

---

<sup>1</sup> L'expérimentation de l'usage des caméras-mobiles par les agents de police municipale a été prévue par l'article 114 de la 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.

traitement de données à caractère personnel, un engagement de conformité au décret.

La CNIL a également **formulé un certain nombre de réserves** sur le texte du décret. Elle a tout d'abord recommandé qu'une doctrine précise d'emploi des caméras mobiles soit définie par le ministère de l'intérieur, afin de guider les agents sur les circonstances de nature à justifier le déclenchement des caméras. Elle a également formulé un certain nombre de préconisations techniques, destinées à assurer une protection suffisante des enregistrements collectés.

Pour l'heure, les **décrets relatifs à l'expérimentation des caméras mobiles pour les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire n'ont pas été pris.**

La CNIL a été saisie, dans le courant du mois de mars, d'un projet de décret relatif à l'usage des caméras-mobiles par les sapeurs-pompiers. Le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, M. Laurent Nunez, a indiqué le 6 mars 2019, que des expérimentations pourraient être conduites, à compter du troisième trimestre 2019, dans une dizaine de départements.

Aucune procédure n'a en revanche été engagée s'agissant des surveillants de l'administration pénitentiaire.

**La loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles est seulement partiellement applicable.**

#### **15. Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination**

##### **Les objectifs de la loi**

La loi n° 2018-699 du 3 août 2018 résulte d'une initiative conjointe de M. François de Rugy, alors président de l'Assemblée nationale, et de M. Gérard Larcher, président du Sénat<sup>1</sup>.

Elle s'inscrit dans une logique de **rationalisation de la présence des députés et des sénateurs dans les organismes extraparlimentaires (OEP).**

En effet, le nombre d'OEP était passé de 147 en 2004 à 202 en mars 2018. En outre, 40 % de ces organismes avaient été créés par voie réglementaire, ce qui semblait contradictoire avec le principe constitutionnel de séparation des pouvoirs.

La loi organique n° 2017-1338 du 15 septembre 2017 pour la confiance dans la vie politique a constitué une première étape : elle a posé le

---

<sup>1</sup> Deux propositions de loi identiques ont été déposées le 30 mars 2018 : l'une à l'Assemblée nationale par M. François de Rugy, l'autre au Sénat, par M. Gérard Larcher. Pour des raisons de calendrier parlementaire, la navette s'est engagée sur la proposition de loi de M. François de Rugy.

principe selon lequel, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2018, seule une loi peut prévoir la présence d'un député ou d'un sénateur dans un organisme extraparlamentaire<sup>1</sup>.

En conséquence, **la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 a « légalisé » la présence de parlementaires dans certains organismes extérieurs**, comme la commission nationale consultative des gens du voyage ou le conseil national de l'habitat (**articles 6 à 70**).

La présence de parlementaires dans les OEP de nature réglementaire non mentionnés par la loi est, de fait, supprimée (comité consultatif de gouvernance, observatoire des territoires, etc.).

Parallèlement, **la loi du 3 août 2018 a supprimé les OEP de nature législative** qui n'avaient plus d'activité depuis plusieurs années, à l'instar de la conférence de la ruralité ou du comité du prix du livre (**articles 76 à 84**).

**Au 3 août 2018, le nombre total d'organismes extraparlamentaires s'élevait à 173, soit une diminution de 14,4 % par rapport à mars 2018.**

À titre complémentaire, la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 a harmonisé les **procédures de nomination** des députés et des sénateurs au sein des organismes extérieurs (**articles 1<sup>er</sup> à 5**).

Sauf disposition législative contraire, ils seront désormais nommés par le président de l'Assemblée nationale pour les députés et par le président du Sénat pour les sénateurs, en respectant les principes de parité et de pluralisme politique. Les modalités de nomination dans certains OEP ont été modifiées en conséquence (**articles 71 à 75**).

Enfin, la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 a réformé les procédures de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaire (ACNUSA), tirant les conséquences de la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>2</sup> (**article 85**).

### **L'application de la loi**

#### **▪ Les décrets publiés**

**Pour la plupart des organismes extraparlamentaires, la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 n'impliquait pas la publication de nouveaux décrets d'application.** Elle se bornait, en effet, à inscrire dans la loi des dispositions déjà prévues par le pouvoir réglementaire.

---

<sup>1</sup> Ce principe est désormais codifié à l'article L. O. 135-1 du code électoral.

<sup>2</sup> Conseil constitutionnel, 24 novembre 2017, Société Queen Air [Procédure de sanction devant l'autorité de contrôle des nuisances aéroportuaires], décision n° 2017-675 QPC.

À titre d'exemple, la présence de parlementaires au sein de la commission de concertation du commerce, désormais prévue à l'article 60-1 de la loi n° 2005-882 du 2 août 2005<sup>1</sup>, résultait historiquement d'un décret du 10 octobre 2015<sup>2</sup>.

Un décret a toutefois été nécessaire pour intégrer un député et un sénateur au **conseil national de l'industrie**<sup>3</sup>.

**Sur le plan technique, le décret du 30 janvier 2019<sup>4</sup> a pérennisé la commission supérieure de codification, créée en 1989.**

Initialement, le mandat de cette commission administrative devait être renouvelé tous les cinq ans, conformément à l'article R. 133-2 du code des relations entre le public et l'administration.

Or, législateur a *de facto* pérennisé la commission supérieure de codification en confirmant la présence d'un député et d'un sénateur en son sein. Ses missions et sa composition figurent désormais à l'article L. 351-1 du code des relations entre le public et l'administration.

Il s'agit ainsi d'une **conséquence indirecte de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018**, qui pourrait concerner d'autres commissions administratives comme le conseil de l'immobilier de l'État ou le conseil national de la culture scientifique, technique et industrielle.

Enfin, un décret du 2 octobre 2018 a précisé les procédures de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaire (ACNUSA)<sup>5</sup>.

▪ **Les décrets manquants**

À ce jour, aucun décret n'a été publié concernant la présence des parlementaires au **conseil national du numérique**<sup>6</sup> et au **conseil national de l'air**.

Certes, l'absence de décret n'a pas empêché la nomination de parlementaires au sein de ces organismes. Elle pourrait toutefois représenter une difficulté pour leur fonctionnement, notamment en ce qui concerne les règles de vote et de quorum.

---

<sup>1</sup> Loi en faveur des petites et moyennes entreprises.

<sup>2</sup> Décret n° 2015-1311 relatif à la commission de concertation du commerce.

<sup>3</sup> Décret n° 2018-1015 du 21 novembre 2018 modifiant la composition du conseil national de l'industrie. À sa création, le conseil national de l'industrie comptait un député et un sénateur ; leur présence avait toutefois été supprimée en 2017.

<sup>4</sup> Décret n° 2019-60 du 30 janvier 2019 relatif à la commission supérieure de codification.

<sup>5</sup> Décret n° 2018-835 du 2 octobre 2018 relatif à la procédure de sanction devant l'Autorité de contrôle des nuisances aéroportuaire.

<sup>6</sup> Le décret n° 2017-1677 du 8 décembre 2017 relatif au Conseil national du numérique, antérieur à la présente loi ne traite pas de la présence des parlementaires au sein du CNN et appellera donc une mise à jour.

▪ *Les nominations prononcées*

Depuis octobre 2016, le président du Sénat refusait de désigner des sénateurs au sein des organismes extraparlimentaires de nature réglementaire, par respect pour le principe de séparation des pouvoirs.

La loi n° 2018-699 du 3 août 2018 a permis de reprendre le processus de nomination : depuis sa promulgation, le président du Sénat a procédé à **101 nominations au sein d'organismes extérieurs** (observatoire de la laïcité, conseil national de l'aide aux victimes, comité consultatif du secteur financier, etc.).

**L'évolution du périmètre des organismes extraparlimentaires**

En parallèle de l'adoption de la loi n° 2018-699 du 3 août 2018, la loi de programmation militaire du 13 juillet 2018<sup>1</sup> a consacré la présence de parlementaires au sein du conseil consultatif de la garde nationale et du conseil d'administration de l'office national des anciens combattants et victimes de guerre (ONACVG).

En mars 2019, la présence d'un député et d'un sénateur a également été prévue au **conseil d'administration de l'institut national du cancer**<sup>2</sup>.

Enfin, la proposition de loi relative aux conditions d'exercice de la liberté de culte dans un cadre républicain, adoptée le 14 juin 2018 par le Sénat, tend à créer un conseil consultatif des cultes, qui comprendrait deux députés et deux sénateurs. À ce jour, ce texte n'a pas été inscrit à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale.

**La loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination est partiellement applicable.**

**16. Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés**

Issue d'une proposition de loi de M. Richard Ferrand déposée le 14 mai 2018 à l'Assemblée nationale, la loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés vise à **apporter une réponse ferme à ces pratiques dangereuses, source d'insécurité et de nuisance pour les riverains.**

Le phénomène des rodéos motorisés a, en effet, fortement augmenté au cours des dernières années, en milieu urbain comme dans les zones rurales. Ainsi, sur l'année 2017, 8 700 rodéos auraient été constatées en zone

---

<sup>1</sup> Loi n° 2018-607 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense.

<sup>2</sup> Loi n° 2019-180 du 8 mars 2019 visant à renforcer la prise en charge des cancers pédiatriques par la recherche, le soutien aux aidants familiaux, la formation des professionnels et le droit à l'oubli.

police. La gendarmerie nationale aurait, quant à elle, procédé à 6 614 interventions pour des rodéos motorisés la même année, contre 5 335 en 2016, ce qui représente une augmentation de près de 24 % en un an.

De manière à réprimer de façon expresse ces pratiques, la loi n° 2018-701 crée une **infraction spécifique** dans le code de la route qui sanctionne les comportements sur la route compromettant délibérément la sécurité des usagers de la route ou troublant la tranquillité publique. Fixées à un an d'emprisonnement et 15 000 euros d'amende, les peines peuvent être portées, en cas de circonstances aggravantes, à cinq ans d'emprisonnement et 75 000 euros d'amende.

Plusieurs peines complémentaires, parmi lesquelles la confiscation obligatoire du véhicule, la suspension ou l'annulation du permis de conduire, ou l'interdiction de conduire certains véhicules, sont également prévues.

Sont par ailleurs sanctionnés de deux ans d'emprisonnement et de 30 000 euros d'amende le fait d'inciter directement une personne à participer un rodéo motorisé, le fait de l'organiser ou le fait d'en faire la promotion, par tout moyen.

Aucune donnée statistique consolidée relative au nombre de condamnations n'est à ce jour disponible, la loi ayant été promulguée il y a moins d'un an.

**La loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés est d'application directe.**

#### **17. Loi 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes**

Issue d'une proposition de loi de M. Richard Ferrand et plusieurs de ses collègues députés, déposée à l'Assemblée nationale le 21 décembre 2017, la loi n° 2018-702 du 03/08/2018 *relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes* a eu pour principal objet d'apporter quelques assouplissements aux règles applicables à l'exercice de ces deux compétences.

Alors que la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 *portant nouvelle organisation territoriale de la République*, dite loi NOTRe, avait imposé le transfert à titre obligatoire des compétences communales relatives à la distribution d'eau potable et à l'assainissement des eaux usées aux communautés de communes et d'agglomération, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2020, l'**article 1<sup>er</sup>** de la nouvelle loi a institué, au bénéfice des communes membres des communautés de communes (et d'elles seules), un droit d'opposition au transfert, qui ne sera alors obligatoire qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2026.

L'**article 2**, inséré par le Sénat en nouvelle lecture, autorise sous certaines conditions la création d'une régie unique chargée de l'exploitation des services publics de la distribution d'eau, de l'assainissement et de la gestion des eaux pluviales.

L'**article 3** a eu pour objet de clarifier l'état du droit sur la répartition des compétences entre les communes et leurs groupements à fiscalité propre en matière de gestion des eaux pluviales urbaines. Il a rattaché ce service public administratif à la compétence obligatoire d'assainissement des eaux usées des communautés urbaines et des métropoles, et il en a fait, pour les communautés d'agglomération et à compter de 2020, une compétence obligatoire distincte. La gestion des eaux pluviales urbaines reste en revanche une compétence facultative des communautés de communes, même compétentes en matière d'assainissement.

L'**article 4** a assoupli la procédure dite de « *représentation-substitution* » par laquelle les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre devenus compétents en matière d'eau et d'assainissement sont appelés à se substituer à leurs communes membres au sein des syndicats de communes et syndicats mixtes auxquels celles-ci avaient précédemment transféré ces mêmes compétences. La « *représentation-substitution* » est désormais possible dès lors que le syndicat regroupe des communes appartenant à deux EPCI à fiscalité propre, et non plus trois.

**Cette loi est d'application directe.**

#### **18. Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes**

Issue d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale, pour lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée, la loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes a fait l'objet d'un accord en commission mixte paritaire.

L'examen de cette loi a été précédé d'importants travaux préparatoires. En octobre 2017, la commission des lois a mis en place un groupe de travail pluraliste qui a travaillé pendant quatre mois sur les infractions sexuelles commises sur les mineurs et qui a abouti à l'adoption par la commission du rapport d'information n° 289 (2017-2018) de Mme Marie Mercier, intitulé « *Protéger les mineurs victimes d'infractions sexuelles* ». Puis le Sénat a adopté, en mars 2018, une proposition de loi d'orientation et de programmation pour une meilleure protection des mineurs victimes d'infractions sexuelles.

La loi renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes comporte trois volets.

Elle vise tout d'abord à renforcer la répression des infractions sexuelles sur les mineurs. Dans ce but, elle allonge de vingt à trente ans, à compter de la majorité de la victime, le délai de prescription de l'action publique applicable aux crimes sexuels commis à l'encontre des mineurs. À l'initiative du Sénat, elle modifie la définition du délit de non-dénonciation de mauvais traitements afin d'en faire un délit continu, qui pourra être plus facilement réprimé. Elle modifie également la définition du viol en précisant les notions de contrainte morale et de surprise, de manière à ce que cette qualification pénale soit plus facilement retenue. Elle aggrave les peines encourues pour certaines infractions sexuelles sur mineurs et réprime le fait d'administrer une substance à une personne pour commettre un viol ou une agression sexuelle.

Le texte comporte ensuite un volet relatif aux délits de harcèlement sexuel ou moral : il vise notamment à réprimer les « raids numériques », qui consistent à harceler un individu de manière coordonnée via les réseaux sociaux, et il introduit de nouvelles circonstances aggravantes.

Enfin, le dernier volet institue la contravention d'outrage sexiste, qui doit permettre de lutter plus efficacement contre le harcèlement de rue.

Ce texte n'appelait pas de mesures d'application particulières.

Il prévoyait seulement la remise, dans un délai de six mois après la promulgation de la loi, d'un rapport au parlement sur les dispositifs locaux d'aide aux victimes d'agressions sexuelles, permettant à ces victimes d'être accompagnées et de réaliser des démarches judiciaires au sein même des cantres hospitaliers universitaires. Ce rapport n'a pas encore été remis.

Concernant la mise en œuvre de l'amende pour outrage sexiste, le Gouvernement a indiqué que 332 contraventions au total avaient été dressées par les policiers et les gendarmes sur l'ensemble du territoire national à la date du 20 février 2019.

**La loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes est entièrement applicable au 31 mars 2019.**

### **19. Loi n° 2018-778 du septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie**

Destinée à mettre en œuvre plusieurs des engagements pris par le Président de la République durant la campagne électorale (repris dans le plan gouvernemental « Garantir le droit d'asile, mieux maîtriser les flux migratoires » présenté par le Premier ministre en juillet 2017) et issue d'un projet de loi déposé à l'Assemblée nationale le 21 février 2018, la **loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie** affichait trois objectifs principaux :

- mieux garantir les droits des demandeurs d'asile en réduisant les délais de traitement des demande et en améliorant les conditions de leur accueil ;
- lutter contre l'immigration irrégulière en rendant plus efficace l'éloignement des étrangers sans droit au séjour ;
- et favoriser l'intégration de ceux qui sont appelés à résider durablement en France.

La loi **adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale**, après échec de la commission mixte paritaire, comportait 72 articles. Marque d'une inflation normative devenue courante, le projet de loi initial, qui comprenait 41 articles, **a ainsi vu ses dispositions augmenter de moitié dès son passage en première lecture à l'Assemblée nationale** (+ 21 articles).

Sur les 70 articles que comporte le texte promulgué (deux ayant été entièrement censurés par le Conseil constitutionnel), 23 d'entre eux nécessitent au moins une mesure réglementaire d'application (hors habilitations à légiférer par ordonnances).

**Sur les 33 mesures d'application attendues au total, seules 3 restent encore à prendre.**

Malgré ce bon taux (moins de 10 % de mesures restant à prendre), **plusieurs difficultés** méritent d'être relevées concernant l'application de la loi du 10 septembre 2018 :

- une **information insuffisante du Parlement sur les mesures d'application de la loi**, qui n'a été destinataire ni de l'échéancier **prévisionnel** (traditionnellement remis après la promulgation de la loi et faisant apparaître le ministère responsable de la mesure réglementaire, les consultations à mener et le calendrier d'adoption envisagé), ni même du **rapport sur la mise en application** (dont la loi impose pourtant la remise aux assemblées dans les 6 mois<sup>1</sup>) ;

---

<sup>1</sup> « 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

- une **entrée en vigueur dans le temps marquée par une grande complexité nécessitant de nombreuses et longues circulaires explicatives.**

Les dispositions de la loi font l'objet d'une entrée en vigueur en trois phases principales (application immédiate, au 1<sup>er</sup> janvier 2019 ou au 1<sup>er</sup> mars 2019), dont l'étalement ne facilite pas la compréhension (au sein même de ces trois catégories de dispositions, certaines sont d'ailleurs applicables aux procédures ou demandes en cours, quand d'autres ne sont applicables qu'à celles introduites postérieurement).

Témoin de la complexification considérable du droit des étrangers résultant de l'adoption de la présente loi, son entrée en vigueur a été préparée par l'édition de pas moins de **cinq circulaires successives à destination des services de l'État** (trois émanent du ministère de l'intérieur, deux de celui de la Justice, une restant encore à prendre) **qui totalisent 120 pages ;**

- un **retard persistant dans la remise du rapport sur « Les étrangers en France » en dépit du renforcement du calendrier de transmission par la loi du 10 septembre 2018 et malgré une relance formelle du Président de la commission des lois.**

Principal outil d'information du Parlement en la matière, le rapport « sur les orientations pluriannuelles de la politique d'asile, d'immigration et d'intégration » doit être remis annuellement par le Gouvernement au Parlement en application de l'article L. 111-10 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile.

Ces dispositions ont été renforcées par la loi du 10 septembre 2018, imposant une transmission avant le 1<sup>er</sup> octobre de chaque année dans le but, précisément, d'éviter les retards chroniques dont le Gouvernement avait fait preuve les années précédentes dans la remise de ce rapport.

Constatant l'absence de remise à la fin de l'année 2018, le président de la commission des lois a signalé par courrier au ministre de l'intérieur cette regrettable lacune. Dans sa réponse, ce dernier indique que « *l'année 2018 représente une année de transition. Le rapport portant sur les données de l'année 2017 est actuellement en cours d'élaboration par les services de la direction générale des étrangers en France. Il sera transmis au Parlement dans les meilleurs délais, et en tout état de cause en début d'année.* » Au 31 mars 2019, ce rapport n'avait toujours pas été transmis au Parlement.

### **Rappel des principales dispositions de la loi**

Le **titre I<sup>er</sup>**, qui entend « *accélérer le traitement des demandes d'asile et améliorer les conditions d'accueil* », a pour principaux objectifs :

- de **réduire les délais d'instruction** des demandes d'asile par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA) en rationalisant les procédures suivies (procédure accélérée sur des demandes d'asile introduites plus de 90 jours après l'entrée en France du demandeur, au lieu de 120 jours auparavant ; facilitation des clôtures d'examen ; réduction du délai ouvert pour demander l'aide juridictionnelle devant la CNDA ; absence d'effet suspensif de plein droit du recours formé devant la CNDA dans un certain nombre de cas, notamment pour les demandeurs provenant de pays d'origine sûrs ; possibilité de notification des décisions de l'OFPRA par voie dématérialisée ; élargissement des possibilités pour la CNDA de recourir aux vidéo-audiences) ;

- de **mieux garantir certains droits aux réfugiés** (définition des pays d'origine sûrs excluant ceux dans lesquels l'homosexualité peut faire l'objet de mauvais traitements ; possibilité pour une personne en situation de handicap de se faire accompagner lors de son entretien individuel à l'OFPRA ; intégration des aspects liés au sexe dans les motifs de persécution permettant une protection) ;

- de **consolider le droit au séjour des bénéficiaires de la protection internationale et de leurs familles** (délivrance d'une carte pluriannuelle de quatre ans aux bénéficiaires de la protection subsidiaire et aux apatrides ; accès facilité à la carte de résident pour les personnes protégées et leur famille ; extension du droit à la réunification familiale du mineur protégé à ses frères et sœurs non mariés s'ils sont à la charge de ses parents ;

- de **faciliter les décisions de refus et de retrait de la protection internationale**, au regard en particulier des exigences d'ordre public et de sécurité nationale (compétence liée et non plus simple faculté de l'OFPRA, extension des possibilités d'enquêtes administratives) ;

- de mieux équilibrer la **répartition des demandeurs d'asile sur le territoire** en prévoyant, dans le cadre du dispositif national d'accueil, un dispositif d'« orientation directive » régional (après avis d'une commission de concertation composée de représentants des collectivités territoriales, de l'éducation nationale et de différentes associations) et en rationalisant le régime applicable aux conditions matérielles d'accueil (octroi soumis à la résidence effective dans la région vers laquelle le demandeur aura été orienté et à la bonne coopération avec les autorités tout au long de la procédure).

Le **titre II** est relatif à certaines modalités d'application de l'acquisition de la nationalité française par naissance et résidence en France pour **l'accès à la nationalité française à Mayotte**.

Il prévoit des modalités adaptées pour l'accès à la nationalité française par l'exercice du droit du sol à Mayotte, le subordonnant à une condition de régularité de séjour de l'un des parents d'au moins trois mois à la date de naissance de l'enfant (il en aménage également les éléments probatoires - prévoyant qu'une mention marginale en ce sens puisse être portée sur l'acte de naissance à Mayotte - et ménage un régime transitoire pour les enfants mineurs déjà nés et présents sur le territoire mahorais).

Le **titre III** rassemble des dispositions visant à « *renforcer l'efficacité de la lutte contre l'immigration irrégulière* ». Il s'agit en particulier :

- de **sécuriser le prononcé des décisions de non admission et de maintien en zone d'attente** (périmètre d'application autour de la frontière, modalités de contrôle contentieux) ;

- de **rendre plus efficace la mise en œuvre des décisions d'éloignement et de renforcer les mesures de contrôle et les sanctions attachées à la police des étrangers** (obligation de présentation simultanée et instruction parallèle des demandes d'asile et de titre de séjour ; réduction des cas dans lesquels un étranger ne dispose pas d'un délai pour exécuter une OQTF ; systématisation du prononcé des IRTF ; durée de retenue pour vérification du droit au séjour portée de 16 à 24 heures, avec inspection visuelle et fouille des bagages de l'étranger même sans son accord et prise des empreintes digitales et d'une photographie à fin d'identification ; extension de l'infraction de fraude documentaire ; possibilité de contraindre l'étranger à résider en un lieu qui lui est désigné par l'autorité préfectorale pendant le délai de départ volontaire imparti ou à respecter des plages horaires de présence) ;

- de **durcir les conditions de la rétention administrative** (allongement de sa durée maximale - portée désormais à 90 jours et incluant des prolongations en cas de manœuvres dilatoires ; précisions sur le lieu et le moment d'exercice des droits dont bénéficie le retenu ; précision de l'ordre d'intervention des juges administratif et judiciaire pour faciliter l'organisation de leurs audiences respectives) ;

- d'**assurer la conformité de la législation à la jurisprudence du Conseil constitutionnel** (contentieux des OQTF notifiées à des étrangers détenus ; exemption pénale du délit dit « de solidarité » en cas d'aide au séjour ou à la circulation d'étrangers en situation irrégulière) ;

Le **titre IV** rassemble les dispositions visant à « *accompagner efficacement l'intégration et l'accueil des étrangers en situation régulière* » et qui ont notamment pour objet :

- de **promouvoir l'attractivité du territoire et d'améliorer les conditions d'accueil des talents et des compétences** (extension du régime du « passeport talent » pour l'immigration hautement qualifiée ; création d'une carte de séjour « jeune au pair » ; transposition de certaines directives

européennes relatives aux étudiants et aux chercheurs, ou aux transferts intragroupes ;

- de **renforcer le contrat d'intégration républicaine (CIR)** conclu entre l'État et les étrangers primo-arrivants, à la suite des préconisations du rapport de M. Aurélien Taché<sup>1</sup> (précision des objectifs du CIR ; compréhension des valeurs et principes de la République ; renforcement du nombre d'heures d'enseignement de la langue française et possibilité de certification ; nouvelle dimension d'intégration sociale et professionnelle et d'accès à l'autonomie) ;

- d'**ouvrir plus rapidement l'accès au marché du travail à certains étrangers** (au bout de six mois, au lieu de neuf, pour les demandeurs d'asile si leur demande n'a pas encore été tranchée par l'OFPRA et la CNDA ; pour les mineurs non accompagnés lorsqu'ils sont en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage, sans délai, dès le dépôt de la demande d'asile auprès de l'OFPRA ; autorisation provisoire de travail aux mineurs isolés étrangers confiés à l'ASE après 16 ans) ;

- de constituer un traitement de données comprenant les empreintes digitales et la photographie des personnes se présentant comme des mineurs non accompagnés ;

- de renforcer les modalités de délivrance de la carte de séjour temporaire « vie privée et familiale » en qualité de parent d'enfant français en conditionnant son obtention à la justification de la contribution effective de l'auteur de la reconnaissance de la filiation à l'entretien et à l'éducation de l'enfant.

Le **titre V**, enfin, contient les **dispositions diverses** (délivrance et retrait des titres de séjour des légionnaires), de **coordinations** légistiques, d'application **outre-mer** (délai de présentation des demandes d'asile en Guyane ; possibilité de visites des véhicule et dérogation à la séparation entre zones d'attente et locaux de rétention à Mayotte), et d'**entrée en vigueur**.

### **Deux articles d'habilitation à légiférer par ordonnance non encore utilisés à ce jour**

L'**article 52** de la loi habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 24 mois à compter de sa promulgation, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de :

- procéder à une **nouvelle rédaction de la partie législative du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA)**, pour aménager le plan, clarifier la rédaction, inclure les dispositions d'autres codes ou non codifiées ;

---

<sup>1</sup> « 72 propositions pour une politique ambitieuse d'intégration des étrangers arrivant en France », rapport remis au Premier ministre en février 2018.

- créer un titre de séjour unique en lieu et place des cartes de séjour portant la mention « salarié » et « travailleur temporaire » ;

- simplifier le régime des autorisations de travail pour le recrutement de certaines catégories de salariés par des entreprises bénéficiant d'une reconnaissance particulière par l'État.

L'**article 70**, relatif aux **adaptations outre-mer**, habilite le Gouvernement à prendre par voie d'ordonnance, dans un délai de 18 mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de :

- prévoir les adaptations nécessaires à l'application à Saint-Barthélemy et à Saint-Martin du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile ;

- actualiser les règles en vigueur en matière d'entrée et de séjour des étrangers en Polynésie française, en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis et Futuna et procéder, dans ces collectivités, aux adaptations nécessaires des dispositions du livre VII, de l'article L. 214-8 et de l'article L. 561-1 du même code.

**Le Gouvernement a n'a pas adopté d'ordonnance sur ce fondement à ce jour.**

#### **Mesures réglementaires d'application restant à prendre**

L'**article 13** réforme les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile, notamment pour rendre plus directifs et rationaliser les dispositifs d'hébergement et pour mieux éviter des déséquilibres entre régions.

Pour renforcer le schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et d'intégration des réfugiés est désormais prévue la **fixation par arrêté de la part des demandeurs d'asile accueillis dans chaque région** ainsi que la répartition des lieux d'hébergement qui leur sont destinés (article L. 744-2 du CESEDA).

**Cet arrêté du ministre chargé de l'asile, pris après avis des ministres chargés du logement et des affaires sociales et transmis au Parlement, n'a pas été pris à ce jour.**

Selon les informations transmises par les services du ministère de l'intérieur, en charge de la préparation de cet arrêté, ce dernier a été soumis à l'avis des ministres du logement et des affaires sociales et a fait l'objet de discussions interministérielles. Le ministre chargé du logement a rendu son avis et l'avis du ministre chargé des affaires sociales devrait être rendu très prochainement. Dès que cet avis aura été recueilli, le texte pourra être mis à signature et l'arrêté devrait donc pouvoir entrer en vigueur prochainement.

L'**article 30** vise à renforcer l'**accessibilité des lieux de rétention**. Introduit par l'Assemblée nationale, avec l'adoption en séance d'un amendement de plusieurs députés du groupe La République en Marche, il renvoie à un décret en Conseil d'État le soin de « *veiller aux conditions d'accessibilité universelle des lieux de rétention* ».

Le rapporteur de la commission des lois du Sénat relevait à cet égard qu'une disposition similaire, de niveau réglementaire, n'avait pas non plus été mise en application depuis bientôt 13 ans. En effet, en l'état du droit, l'article R. 111-19-5 du code de la construction et de l'habitation dispose d'ores et déjà, depuis 2006, que sont fixés par arrêté conjoint des ministres intéressés et du ministre chargé de la construction « *les règles d'accessibilité applicables aux établissements recevant du public ou installations ouvertes au public suivantes : (...) c) Les centres de rétention administrative et les locaux de garde à vue* ». L'arrêté prévu n'a jamais été rédigé, et **le décret en Conseil d'État mentionné à l'article 30 de la loi n'a pas été pris à ce jour**.

Estimant pour sa part que le corpus de règles d'accessibilité applicables aux centres de rétention existe déjà – grâce aux dispositions précitées du code de la construction et de l'habitation –, le ministère de l'intérieur n'entend pas prendre d'autres mesures réglementaires d'exécution en la matière.

L'**article 49** (article L. 744-11 du CESEDA) assouplit l'accès au marché du travail pour certains étrangers. Il prévoit, en particulier, que les **mineurs non accompagnés** qui sont en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage et déposent une demande d'asile soient **autorisés à poursuivre leur contrat dès le dépôt de la demande d'asile** auprès de l'OFPRA, et pendant la durée de traitement. Les modalités réglementaires d'application devaient être fixées par un décret en Conseil d'État, qui n'a pas été adopté à ce jour.

Les services du ministère de l'intérieur estiment que ces dispositions législatives ne nécessitaient pas l'adoption de mesures réglementaires et pouvaient s'appliquer en l'état.

### **Dispositions de la loi ayant fait l'objet de mesures d'application**

#### **▪ *Lutte contre l'immigration irrégulière et traitement de la demande d'asile***

L'essentiel des mesures réglementaires d'application relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile résulte de trois décrets publiés au mois de décembre 2018 :

– le **décret en Conseil d'État n° 2018-1142 du 12 décembre 2018** « *portant modification du code de justice administrative pour l'application des titres I<sup>er</sup> et III de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie* », qui a essentiellement trait au **contentieux des décisions d'éloignement** (obligation

de quitter le territoire français, délai de départ volontaire, fixation du pays de destination, interdiction de retour sur le territoire français, interdiction de circulation sur le territoire français, assignation à résidence) ;

- le **décret en Conseil d'État n° 2018-1159 du 14 décembre 2018**, « pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives à la lutte contre l'immigration irrégulière et au traitement de la demande d'asile », qui porte application des titres I<sup>er</sup> et III (**réglementation applicable aux étrangers non admis ou en séjour irrégulier** sur le territoire français ; **réglementation applicable à l'enregistrement et au traitement des demandes d'asile**) ;

- et le **décret (simple) n° 2018-1359 du 28 décembre 2018** « relatif aux conditions matérielles d'accueil », qui précise les conditions de leur bénéfice aux demandeurs d'asile (ainsi que les modalités de versement de l'allocation pour demandeur d'asile et de délivrance de l'attestation familiale provisoire, dans l'attente de la reconstitution de l'état civil par l'OFPRA).

L'**article 5** (article L. 711-6 du CESEDA) permet le refus ou le retrait du statut de réfugié aux personnes condamnées en dernier ressort pour certains faits particulièrement graves par les juridictions de pays non membres de l'Union européenne.

Il est mis en application par le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité qui fixe la liste des États dont la France reconnaît les législations et juridictions pénales au vu de l'application du droit dans le cadre d'un régime démocratique et des circonstances politiques générales (art. R. 711-2 du CESEDA).

L'**article 6** (articles L. 723-6 et L. 723-11 du CESEDA), relatif à la procédure devant l'OFPRA, est mis en application par le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité qui prévoit les modalités de la notification des décisions de l'OFPRA « par tout moyen » (mise en place d'un téléservice, précision des garanties et exigences techniques).

L'**article 10** (article L. 741-2-1 du CESEDA), qui prévoit désormais que le choix de langue utilisée lors de la procédure d'examen d'une demande d'asile se fasse dès l'enregistrement de la demande en préfecture, voit ses modalités d'application précisées par le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité.

L'**article 12** (article L. 743-4 du CESEDA) instaure de nouveaux cas dans lesquels le recours devant la CNDA n'est plus suspensif de plein droit et prévoit que le droit au maintien sur le territoire cesse dès la lecture en audience publique de sa décision.

Il est mis en application par le **décret n° 2018-1142 du 12 décembre 2018** précité, qui précise la procédure selon laquelle certains demandeurs d'asile, dont le droit de se maintenir sur le territoire français a ainsi pris fin,

peuvent demander au président du tribunal administratif de suspendre l'exécution d'une mesure d'éloignement (jusqu'à l'expiration du délai de recours devant la CNDA ou, si celle-ci est saisie, soit jusqu'à la date de la lecture en audience publique de la décision de la cour, soit, s'il est statué par ordonnance, jusqu'à la date de notification de celle-ci).

L'**article 13** réforme les conditions matérielles d'accueil des demandeurs d'asile pour rendre plus directifs et rationaliser les dispositifs d'hébergement (en évitant des déséquilibres entre régions) et pour mieux préciser leurs modalités de cessation.

Il est d'abord mis en application par le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité, qui fixe les conditions régissant l'application par l'OFII de l'« orientation directive » des demandeurs d'asile vers certaines régions - au regard de leur situation, du schéma national d'accueil des demandeurs d'asile et des capacités d'accueil des régions (article L. 744-2 du CESEDA) - et définit les normes minimales en matière d'accompagnement social et administratif dans les lieux d'hébergement pour demandeurs d'asile, afin d'uniformiser progressivement les conditions de prise en charge dans ces structures (article L. 744-3 du CESEDA) ;

Il est également mis en application par le **décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018**) qui fixe les modalités selon lesquelles l'intéressé présente des observations écrites suite à une décision de retrait des conditions matérielles d'accueil (article L. 744-8 du CESEDA) et qui prévoit les conditions dans lesquelles, lorsque le droit au maintien de l'étranger a pris fin ou lorsque l'étranger se voit notifier une décision de transfert, l'allocation peut être adaptée ou remplacée par des aides matérielles (article L. 744-9-1 du CESEDA).

L'**article 14** (article L. 751-3 du CESEDA), qui permet aux bénéficiaires de la protection internationale d'obtenir la détermination de leurs droits sociaux sur la base de la composition familiale prise en compte dans le cadre de la procédure d'asile, sans attendre la fixation définitive de leur état civil par l'OFPRA, est mis en application par le **décret n° 2018-1359 du 28 décembre 2018** précité (fixant les conditions de délivrance et de validité, les bénéficiaires et le contenu de l'attestation provisoire relative à la composition familiale).

Les modalités d'application de l'**article 19** (article L. 213-3-1 du CESEDA), qui instaure, en cas de réintroduction temporaire du contrôle aux frontières intérieures prévue par le code de frontières Schengen, un périmètre au voisinage de la frontière terrestre dans lequel un étranger peut faire l'objet d'une procédure de non-admission, sont fixées par le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité (forme et auteur des décisions de refus d'entrée, article R. 213-1-1 du CESEDA).

L'**article 23** (article L. 511-1 du CESEDA) renforce l'efficacité de certaines procédures d'éloignement des étrangers en situation irrégulière, et

clarifie notamment clarification des cas où le prononcé des interdictions administratives de retour sur le territoire français (IRTF) est obligatoire.

Il est mis en application par le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité, qui définit les modalités de constat de la date d'exécution de l'OQTF français de l'étranger faisant l'objet d'une IRTF (art. R. 511-4 du CESEDA).

L'**article 34** (article L. 571-4 du CESEDA) ouvre désormais la possibilité d'assigner à résidence ou de placer en rétention, sous certaines conditions, les demandeurs d'asile faisant l'objet de certaines mesures d'éloignement (expulsion, peine d'interdiction du territoire français ou interdiction administrative du territoire). Le **décret n° 2018-1159 du 14 décembre 2018** précité en précise les modalités d'application - et notamment la prise en compte de la vulnérabilité du demandeur d'asile et, le cas échéant, de ses besoins particuliers - en procédant à divers renvois au sein du CESEDA.

▪ *Adaptation du droit de la nationalité à Mayotte*

**Introduit à l'initiative du Sénat**, le titre II prévoit des **modalités adaptées d'accès à la nationalité française par l'exercice du droit du sol à Mayotte**. La possibilité d'acquérir la nationalité française par le droit du sol y est ainsi désormais subordonnée à une condition de régularité de séjour de l'un des parents d'au moins trois mois à la date de naissance de l'enfant. Des dispositions transitoires sont ménagées pour les enfants qui y sont nés avant l'entrée en vigueur de ces dispositions.

L'**article 17** de la loi (article 2495 du code civil) facilite la façon dont la régularité du séjour du parent peut être prouvée, en prévoyant que l'officier d'état civil puisse porter sur l'acte de naissance de l'enfant une mention en ce sens.

Le **décret n° 2019-136 du 27 février 2019** « *relatif aux conditions d'acquisition de la nationalité française à raison de la naissance et de la résidence en France des enfants nés à Mayotte de parents étrangers* » met en œuvre ces dispositions :

- il permet au parent de faire consigner en marge de l'acte de naissance de son enfant la preuve de la régularité de son séjour et de sa résidence ininterrompue en France depuis plus de trois mois à la date de la naissance (modification du décret n° 2017-890 du 6 mai 2017 relatif à l'état civil) ;

- il prévoit les pièces complémentaires requises pour l'acquisition de la nationalité française d'un enfant né à Mayotte par déclaration souscrite au titre de l'article 21-11 du code civil (coordinations au sein du décret n° 93-1362 du 30 décembre 1993 relatif aux déclarations de nationalité, aux décisions de naturalisation, de réintégration, de perte, de déchéance et de retrait de la nationalité française).

▪ **Séjour et intégration**

L'essentiel des mesures réglementaires d'application relatives au séjour et à l'intégration résultent de deux décrets publiés au mois de février 2019 :

- le **décret en Conseil d'État n° 2019-141 du 27 février 2019** « pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives au **séjour** et à l'**intégration** des étrangers », qui porte principalement application du titre IV de la loi (dépôt des demandes de titres de séjour par les personnes ayant par ailleurs fait une demande d'asile ; création de cartes de séjour pluriannuelles au bénéfice des protégés subsidiaires et apatrides ; transposition de la directive relative au séjour à des fins de recherche, d'études, de stage, de volontariat, d'activité de jeune au pair et de recherche d'emploi ou de création d'entreprise ; séjour des ressortissants de l'Union européenne ; admission exceptionnelle au séjour pour les personnes accueillies dans des organismes communautaire et d'activités solidaires ; contrat d'intégration républicaine ; carte de séjour temporaire « visiteur » et « passeport-talent ») ;

- le **décret (simple) n° 2019-151 du 28 février 2019** « pris pour l'application de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie et portant diverses dispositions relatives au séjour » qui a le même objet.

L'**article 1<sup>er</sup>** (article L. 313-25 du CESEDA) crée de nouveaux titres de séjour pluriannuels pour les bénéficiaires de la protection subsidiaire et les apatrides. Il est mis en application par le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019** précité, qui fixe les pièces à produire et le délai pour leur délivrance à compter de la décision d'octroi de ladite protection par l'OFPRA ou la CNDA.

L'**article 40** (article L. 313-20 du CESEDA) élargit les critères de délivrance du « passeport talent » afin de renforcer l'attractivité de la France et d'attirer des étrangers à fort potentiel.

Il est mis en application par le **décret n° 2019-152 du 28 février 2019** fixant les critères permettant de qualifier une entreprise innovante, prévus au 1° de l'article L. 313-20 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile. Il dispose que l'organisme public compétent pour reconnaître le caractère innovant d'une entreprise est le ministère chargé de l'économie, et prévoit qu'est considérée comme innovante une entreprise ayant bénéficié de soutiens publics à l'innovation, de financements de l'innovation par une personne morale ou un fonds d'investissement alternatif, ou d'un accompagnement par une structure dédiée aux entreprises innovantes. Il précise qu'une attestation établissant la reconnaissance de son caractère innovant est délivrée à l'entreprise. Il prévoit, enfin, que la mise en

œuvre de ces critères fait l'objet d'une évaluation annuelle conjointe par le ministère de l'intérieur et le ministère de l'économie et des finances.

L'**article 41** crée une nouvelle carte de séjour temporaire « recherche d'emploi ou création d'entreprise » pour faciliter la mobilité des étudiants au sein de l'Union européenne (et remplacer l'ancienne autorisation provisoire de séjour). Son application est précisée par le **décret n° 2019-151 du 28 février 2019** précité qui fixe :

- la liste des diplômes obtenus dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national permettant l'obtention de ce titre (1° du I de l'article L. 313-8 du CESEDA),

- le seuil de rémunération qui doit être atteint pour bénéficier d'une autorisation de travail sans opposabilité de la situation de l'emploi (II de l'article L. 313-8 du CESEDA),

- et la liste des diplômes obtenus dans un établissement d'enseignement supérieur habilité au plan national pour l'étranger qui, à l'issue de ses études, a quitté le territoire national et souhaite bénéficier de ladite carte (IV de l'article L. 313-8 du CESEDA).

L'**article 43** (article L. 313-9 du CESEDA) crée une nouvelle carte de séjour temporaire pour les jeunes au pair valable un an et renouvelable une fois. Le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019 précité** (article R. 313-12 du CESEDA) en définit les principales conditions d'application (pièces nécessaires, conditions de notification de la décision), complété par l'**arrêté du 4 mars 2019** relatif aux modalités de séjour des jeunes au pair prévues par l'article L. 313-9 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (modèle de convention, montant mensuel de l'argent de poche).

L'**article 44** (article L. 311-6 du CESEDA) impose désormais, sauf exception, le regroupement de la demande d'asile avec toute demande d'admission au séjour à un autre titre. Il est mis en application :

- d'une part, par le **décret n° 2019-151 du 28 février 2019** précité, qui fixe le délai dans lequel l'étranger qui a présenté une demande d'asile relevant de la compétence de la France est invité par l'autorité administrative à déposer toute demande de séjour à un autre titre (article D. 311-3-2 du CESEDA) ;

- d'autre part, par le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019** précité, qui prévoit les conditions de dépôt et de traitement des demandes de titres de séjour présentées par les demandeurs d'asile.

L'application de l'**article 45** (article L. 321-4 du CESEDA), qui unifie le régime des documents de circulation délivrés aux étrangers mineurs, est assurée par le **décret n° 2019-151 du 28 février 2019** précité, qui précise les conditions de délivrance du document de circulation pour étranger mineur « DCEM » (article D. 321-9 du CESEDA).

L'**article 48** (article L. 311-9 du CESEDA), qui renforce le contrat d'intégration républicaine (CIR), est mis en application par le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019** précité (entretien de fin de CIR, formation civique, formation linguistique, modèle de CIR).

L'**article 51** (article L. 611-6-1 du CESEDA), **introduit à l'initiative du Sénat**, autorise la création d'un **fichier national biométrique des mineurs non accompagnés** afin de mieux garantir la protection de l'enfance et de lutter contre l'entrée et le séjour irréguliers des étrangers en France. Il permet notamment le relevé des empreintes digitales et de la photographie des ressortissants étrangers se déclarant mineurs isolés.

Il est mis en application par le **décret n° 2019-57 du 30 janvier 2019** relatif aux modalités d'évaluation des personnes se déclarant mineures et privées temporairement ou définitivement de la protection de leur famille et autorisant la création d'un traitement de données à caractère personnel relatif à ces personnes. Ce décret autorise le ministre de l'intérieur (direction générale des étrangers en France) à mettre en œuvre un tel traitement. Il en définit les finalités, la nature et la durée de conservation des données enregistrées, les catégories de personnes y ayant accès ou en étant destinataires. Il précise également les modalités de traçabilité des accès et d'exercice des droits des personnes concernées (articles R. 221-15-1 à R. 221-15-9).

L'**article 53** (article L. 313-6 du CESEDA), qui durcit les conditions de délivrance de la carte de séjour temporaire portant la mention « visiteur », est mis en application par le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019** précité (article R. 313-6 du CESEDA).

L'**article 54** (article L. 313-24 du CESEDA), qui renforce les conditions de délivrance des cartes de séjour « ICT » (« Intra-Corporate Transfer » ou « transfert temporaire intragroupe ») est également mis en application par le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019** précité (article R. 313-72 du CESEDA).

L'**article 60** (article L. 313-14 du CESEDA), dit dispositif "Emmaüs" autorise l'admission exceptionnelle au séjour des étrangers accueillis par des organismes d'accueil communautaire et d'activités solidaires, et la délivrance soit la carte de séjour temporaire portant la mention "vie privée et familiale", soit la carte de séjour temporaire autorisant l'exercice d'une activité professionnelle - sans que soit opposable la condition de production d'un visa de long séjour. Les conditions de cette délivrance sont précisées par le **décret n° 2019-141 du 27 février 2019**, précité (articles R. 313-25 et R. 313-25 du CESEDA).

**La loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie est partiellement applicable.**

## II. SUIVI DE L'APPLICATION DE LOIS PROMULGUÉES AU COURS DES ANNÉES PARLEMENTAIRES ANTÉRIEURES

### 1. La loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain est devenue pleinement applicable

L'article 50 de cette loi avait 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 était 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 était restée lettre morte ; elle a finalement été abrogée** par l'article 24 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

Dans ces conditions, la loi n° 2017-257 du 28 février 2017 relative au statut de Paris et à l'aménagement métropolitain est désormais **pleinement applicable**.

### 2. 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 reste partiellement applicable

Au 31 mars 2018, seules 13 des 30 mesures d'application prévues par la loi EROM avaient été publiées. Entre le 1<sup>er</sup> avril 2018 et le 31 mars 2019, **trois nouvelles mesures d'application** ont été prises.

Le **décret en Conseil d'État n° 2018-273 du 13 avril 2018** *relatif au grand conseil coutumier des populations amérindiennes et bushinenges*, prévu à l'article 78 de la loi, est venu préciser le statut de ce nouvel établissement public.

Alors que le décret n° 2009-1105 du 9 septembre 2009<sup>1</sup> définit les conditions dans lesquelles l'État peut consentir une **décote du prix de cession des terrains situés dans la zone dite des cinquante pas géométriques** et inclus dans une zone classée parmi les « *espaces urbains et d'urbanisation future* » au sens de l'article L. 5114-4 du code général de la

---

<sup>1</sup> Décret n° 2009-1105 du 9 septembre 2009 pris pour l'application de l'article L. 5114-7 du code général de la propriété des personnes publiques portant des dispositions applicables à Mayotte.

propriété des personnes publiques, le **décret n° 2018-334 du 3 mai 2018**<sup>1</sup> a modifié les critères de calcul de la décote et en a porté le plafond à 95 %, comme y autorise l'article L. 5114-7 du même code, dans sa rédaction issue de l'article 115 de la loi EROM.

Enfin, l'article 43 de la loi a étendu aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy, régies par l'article 74 de la Constitution, les dispositions législatives relatives au **fonds d'appui aux politiques d'insertion** mis en place par l'État en faveur des départements. Le **décret n° 2018-534 du 28 juin 2018**<sup>2</sup> a étendu à ces mêmes collectivités, moyennant des adaptations formelles, les dispositions réglementaires relatives à la mise en œuvre de ce fonds.

**Aucun nouveau rapport** n'a été remis par le Gouvernement au Parlement cette année en application de cette loi. Un seul des huit rapports prévus a donc été déposé.

Enfin, la loi comprenait **quatre habilitations à légiférer par ordonnances** sur le fondement de l'article 38 de la Constitution, **dont aucune n'a eu de suites**. Le Gouvernement était ainsi habilité à prendre toute mesure relevant du domaine de la loi :

- dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, pour étendre et adapter la législation relative aux allocations logement à Saint-Pierre-et-Miquelon au regard des spécificités locales (article 38). Après l'expiration du délai imparti, ces mesures ont finalement été insérées à l'article 106 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 *portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique*, à l'initiative du Gouvernement ;

- dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, pour rapprocher le droit applicable à Saint-Pierre-et-Miquelon de la législation applicable en métropole et dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution en matière de sécurité sociale et à codifier dans un cadre conjoint l'ensemble de ces dispositions (article 42) ;

- dans un délai de dix-huit mois à compter de la promulgation de la loi, pour procéder à la révision des dispositions de nature législative particulières à l'outre-mer en vigueur à la date de publication de l'ordonnance, au sein du code de l'éducation (article 55) ;

---

<sup>1</sup> Décret n° 2018-334 du 3 mai 2018 modifiant le décret n° 2009-1105 du 9 septembre 2009 pris pour l'application de l'article L. 5331-6-3 du code général de la propriété des personnes publiques portant des dispositions applicables à Mayotte.

<sup>2</sup> Décret n° 2018-534 du 28 juin 2018 portant extension et adaptation aux collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Martin et Saint-Barthélemy des dispositions du décret n° 2017-202 du 17 février 2017 et du code de l'action sociale et des familles relatives au fonds d'appui aux politiques d'insertion.

- dans un délai de neuf mois à compter de la promulgation de la loi, pour mettre en place, à Mayotte, un régime fiscal transitoire jusqu'en 2025 à même de faciliter les démarches de régularisation foncière (article 118). Ce régime fiscal a en fait été mis en place par l'article 64 de la loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 *de finances rectificative pour 2017*.

**Cette loi reste donc partiellement applicable, quatorze mesures d'application manquant toujours plus de deux ans après sa promulgation.**

## TROISIÈME PARTIE : EXAMEN EN COMMISSION

---

MERCREDI 10 AVRIL 2019

**M. Philippe Bas.** – L’application des lois constitue une facette de la fonction de contrôle du Parlement sur l’action gouvernementale, permettant de vérifier l’adéquation entre les mesures législatives que nous votons et les mesures d’application que le Gouvernement a l’obligation de prendre.

19 lois promulguées au cours de l’année parlementaire 2017-2018 ont été examinées au fond par la commission des lois, soit 46 % de l’ensemble des lois promulguées, hors traités et conventions internationales, niveau le plus élevé, cette année encore, de l’ensemble des commissions permanentes et proportion équivalente aux années parlementaires précédentes. Au-delà d’aspects purement statistiques, le bilan de l’application des lois constitue l’occasion de nous pencher, au moins une fois par an, sur les conditions d’examen des textes par le Parlement.

Sur ces 19 lois promulguées, 8 lois, soit 42 %, étaient d’initiative parlementaire. Alors que ce taux des lois d’origine parlementaire semble optiquement satisfaisant, et que cette importance ne se dément pas depuis 2015, précisons néanmoins qu’une seule des 8 lois concernées était issue d’une proposition de loi sénatoriale, soit 12,5 % seulement du total des propositions de loi examinées par notre commission en 2017-2018, ce qui traduit une particulière difficulté pour les propositions de loi d’origine sénatoriale à être inscrites à l’ordre du jour de l’Assemblée nationale. Il me semble qu’il y a là matière à amélioration.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C’est un vrai problème !

**M. Philippe Bas.** – Au 31 mars 2019, sur ces 19 lois, 13 étaient entièrement applicables, dont 6 d’application directe qui ne nécessitaient pas de décret d’application. 6 lois appellent donc encore des mesures d’application. Avant d’évoquer plus en détail certaines de ces mesures d’application que nous attendons toujours, il me faut renouveler les différents constats que nous dressions l’an dernier sur les conditions d’examen des textes par notre commission.

En premier lieu, le niveau d’activité de notre commission ne faiblit pas. Notre commission a examiné au fond, au total, 36 textes législatifs au cours de l’année parlementaire 2017-2018. Ce niveau d’activité soutenu s’inscrit dans la lignée des dix dernières années, au cours desquelles nous avons examiné entre 31 et 55 textes par an. Si l’on ajoute à ce travail législatif tous nos travaux de contrôle, dont certains, nous l’avons vu cette année

encore, sont particulièrement lourds, on saisit mieux les conditions d'exercice de ses compétences par la commission des lois.

Le taux d'application des 19 lois examinées au fond par notre commission s'élevait au 31 mars 2019 à 91 %, c'est un bon taux par rapport aux 72 % constatés il y a un an. Notre suivi des mesures d'application n'est sans doute pas étranger à l'amélioration de ce taux. Depuis quelques années, la plupart des mesures d'application des lois sont prises – cela peut sembler être bien le moindre, mais notre vigilance accrue me semble devoir demeurer.

Toutefois, ce taux en progrès ne doit pas masquer les délais nécessaires au Gouvernement pour prendre les mesures d'application attendues. Alors que les gouvernements sont parfois enclins à rejeter sur le Parlement la responsabilité des délais nécessaires à l'adoption des dispositions législatives, il n'en est rien.

D'une part, les délais dans lesquels les mesures d'application de lois sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Pas moins de 53 mesures d'application publiées en 2017-2018 portent sur des dispositions législatives qui ont plus d'un an, dont 12 portent application de mesures législatives qui ont de plus de deux ans. Quand on sait que le Parlement se donne les moyens d'adopter certains textes jugés prioritaires en moins de quatre mois, on peut s'étonner qu'il faille six fois plus de temps au Gouvernement pour que paraisse un décret d'application.

D'autre part, l'argument, soulevé par de nombreux gouvernements, selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps se heurte à une réalité que nous constatons ces dernières années.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – C'est complètement faux !

**M. Philippe Bas.** – C'est faux en effet : le Gouvernement est très lent dans la publication des ordonnances qu'il a sollicitées, pour ne pas dire qu'il est parfois enclin à ne jamais les publier. À titre d'exemple, aucune des deux habilitations prévues aux articles 52 et 70 de la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie n'a été prise, sept mois après la promulgation de la loi, et surtout 15 mois après le dépôt du projet de loi initial qui prévoyait déjà de solliciter le recours auxdites ordonnances.

Moins acceptable encore est l'habilitation sollicitée dans le vide : aucune des quatre habilitations à légiférer par voie d'ordonnance 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 n'a eu de suites.

Il peut sembler pour le moins paradoxal d'encombrer l'ordre du jour législatif des assemblées de textes d'habilitation à légiférer par voie

d'ordonnance, de le justifier par la technicité des dispositions ou la nécessité de faire vite, et d'en rester là.

Enfin, l'inflation législative, mal bien connu que nous dénonçons, est restée forte. Plusieurs textes examinés au fond par la commission des lois y ont été confrontés.

La loi précitée du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie, adoptée en lecture définitive par l'Assemblée nationale après échec de la commission mixte paritaire, comporte 72 articles. Marque d'une inflation normative devenue courante, le projet de loi initial, qui comprenait 41 articles, a ainsi vu ses dispositions augmenter de moitié dès son passage en première lecture à l'Assemblée nationale (+ 21 articles).

Le coefficient multiplicateur de certains textes, c'est-à-dire le rapport entre le nombre d'articles en fin et en début de navette, est particulièrement révélateur de cette tendance : 8 des 19 textes examinés en 2017-2018 ont connu une multiplication au moins par deux du nombre d'articles au cours de la navette.

Je voudrais plus particulièrement évoquer trois des douze mesures d'application non prises au 31 mars pour 2019 pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018. En premier lieu, rappelons que l'article 11 de la loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles supprime les principaux régimes de formalités préalables obligatoires, remplacés par le mécanisme directement prévu par le RGPD en cas de risque pour la vie privée. Par exception certains traitements d'une sensibilité particulière restent soumis à des régimes particuliers. À ce titre, un décret en Conseil d'État pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) doit définir les catégories de responsables et les finalités pour lesquelles pourront être mis en œuvre, pour le compte de personnes publiques ou privées, des traitements de données parmi lesquelles figure le numéro d'inscription des personnes au répertoire national d'identification des personnes physiques « NIR ». Ce décret n'a toujours pas été pris. Néanmoins, selon les informations fournies par le Gouvernement, un projet de décret a été soumis pour avis à la CNIL à la mi-mars, examiné par le Conseil d'État à la fin du même mois, et devrait donc pouvoir être prochainement publié.

En second lieu, il est regrettable, comme le soulignaient nos collègues Alain Marc et François Grosdidier, que deux décrets prévus par la loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique n'aient toujours pas été pris. La loi renvoyait à trois décrets en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la CNIL, la définition des modalités d'utilisation des caméras mobiles et des enregistrements visuels collectés. Au 31 mars 2018, seul un des trois décrets prévus avait été pris. Il s'agit du décret du 27 février

2019 qui fixe le régime applicable à l'usage des caméras mobiles par les agents de police municipale.

En revanche, pour l'heure, les décrets relatifs à l'expérimentation des caméras mobiles pour les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire n'ont pas été pris. La CNIL a été saisie d'un projet de décret relatif à l'usage des caméras-mobiles par les sapeurs-pompiers. Aucune procédure n'a en revanche été engagée s'agissant des surveillants de l'administration pénitentiaire.

**M. Jean-Pierre Sueur.** – Votre communication témoigne d'un grand réalisme. Je ne relèverai qu'un seul des points que vous avez évoqués, même si je les partage tous : une seule proposition de loi d'origine sénatoriale est parvenue à son terme et a été promulguée en 2017-2018. C'est un véritable gâchis : nous travaillons beaucoup pour rien. Un de nos anciens collègues avait formulé une proposition que je reprends à mon compte : il serait opportun de rendre obligatoire, dans l'année, l'inscription à l'ordre du jour des propositions de loi adoptées par l'autre assemblée. Je serais favorable que l'on réfléchisse à cette proposition à la faveur de la révision constitutionnelle.

**Mme Françoise Gatel.** – Tout à fait !

**M. Philippe Bas.** – Je trouve cette proposition excellente. Il est vrai que non seulement les propositions de loi que le Sénat adopte sont très rarement inscrites à l'ordre du jour de l'Assemblée nationale, mais il y a même des cas où des députés déposent des propositions de loi à l'Assemblée nationale en reprenant des textes que nous avons adoptés, voire déposent des propositions de loi sur les collectivités territoriales suscitées par le Gouvernement, plutôt que d'inscrire à leur ordre du jour le texte transmis. Cela a encore récemment été le cas lors de l'examen de la loi sur l'exercice des compétences « eau et assainissement » par les communes et leurs groupements. Susciter une proposition de loi dans ces conditions constitue un détournement des règles, puisque l'article 39 de notre Constitution prévoit que les projets de loi relatifs à l'organisation des collectivités territoriales doivent être déposés en premier lieu au Sénat.

## COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

Pages

<b>I. MÉTHODE ET BILAN DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LOI ESSOC (LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE N° 2018-727 DU 10 AOÛT 2018) .....</b>	<b>499</b>
A. UNE MÉTHODE DE SUIVI D'APPLICATION ADAPTÉE AUX COMMISSIONS SPÉCIALES.....	499
B. LE BILAN D'APPLICATION GLOBAL.....	501
<b>II. ANALYSE PAR COMMISSION PERMANENTE.....</b>	<b>503</b>
1. <i>Articles relevant du suivi de la commission des finances .....</i>	<i>503</i>
2. <i>Articles relevant du suivi de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.....</i>	<i>505</i>
3. <i>Articles relevant du suivi de la commission des affaires économiques .....</i>	<i>506</i>
4. <i>Article relevant du suivi de la commission de la culture .....</i>	<i>515</i>
5. <i>Articles relevant du suivi de la commission des affaires sociales .....</i>	<i>516</i>
6. <i>Articles relevant du suivi de la commission des lois.....</i>	<i>517</i>



## COMMISSION SPÉCIALE SUR LE PROJET DE LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE

### I. MÉTHODE ET BILAN DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DE LA LOI ESSOC (LOI POUR UN ETAT AU SERVICE D'UNE SOCIÉTÉ DE CONFIANCE N° 2018-727 DU 10 AOÛT 2018)

#### A. UNE MÉTHODE DE SUIVI D'APPLICATION ADAPTÉE AUX COMMISSIONS SPÉCIALES

Déposé par le Gouvernement à l'Assemblée nationale le 27 novembre 2017 et adopté définitivement par l'Assemblée nationale en dernier mot le 31 juillet 2018 la loi vise à instaurer le principe du « droit à l'erreur » et porte une série de dispositions s'inscrivant dans la démarche de transformation de l'action publique ainsi que, en annexe, une stratégie nationale d'orientation de l'action publique énonçant « les orientations et les objectifs de l'action publique vers une société de confiance, d'ici à 2022 ».

Le texte a été examiné au Sénat par une commission spéciale où étaient représentées les sept commissions permanentes.

De même, le secrétariat associait des fonctionnaires de cinq services de commissions ainsi que de la cellule d'assistance de la direction de la législation et du contrôle.

Pour assurer un suivi d'application efficace, les articles de la loi ont été répartis entre les différentes commissions selon les modalités précisées dans le tableau suivant.

Articles de la loi	Commission permanente concernée
Articles 1 et 2	Lois
Article 3	Affaires sociales
Article 4	Lois
Articles 5 à 17	Finances
Articles 18 et 19	Affaires sociales
Articles 20 à 22	Lois
Article 23	Affaires économiques
Article 24	Lois

Articles 25 à 27	Finances
Articles 28 à 30	Lois
Articles 31 et 32	Affaires économiques
Articles 33 à 37	Affaires sociales
Article 38	Affaires économiques
Article 39	Aménagement du territoire et développement durable
Articles 40 et 41	Lois
Article 42	Affaires économiques
Article 43	Affaires sociales
Articles 44 à 48	Lois
Article 49	Affaires économiques
Article 50	Affaires sociales
Article 51	Lois
Article 52	Affaires économiques
Article 53	Affaires sociales
Article 54	Lois
Article 55	Finances
Articles 56 et 57	Aménagement du territoire et développement durable
Articles 58 et 59	Affaires économiques
Article 60	Aménagement du territoire et développement durable
Article 61	Affaires économiques
Article 62	Aménagement du territoire et développement durable
Article 63	Culture
Article 64	Aménagement du territoire et développement durable
Articles 65 et 66	Lois

Article 67	Affaires économiques
Articles 68 à 74	Lois

Les développements de chaque commission permanente concernée figurent en seconde partie de la présente annexe.

Par la voix de son rapporteur Stanislas Guerini, l'Assemblée nationale avait annoncé des modalités différentes et ambitieuses de suivi :

*« La séance publique offrira l'occasion de parfaire encore le texte. Puis, la perspective d'une adoption définitive s'approchant, il sera temps de poser le cadre du futur « conseil de la réforme », chargé du « service après-vote ». Comme il a été indiqué au cours de réunions du bureau de votre commission spéciale, puis lors des débats de celle-ci, il s'agira de trouver les modalités innovantes permettant aux groupes désireux de s'y associer, de suivre la mise en œuvre de la loi au cours d'échanges périodiques avec les administrations compétentes.*

*Rappelons que le dispositif réglementaire de suivi de l'application proprement dite, défini à l'article 145-7 de notre Règlement, commence à s'appliquer six mois après le vote. Sans attendre, le conseil aura pour objet de suivre : le cadrage et la conduite des expérimentations, l'élaboration des projets d'ordonnance, en veillant à ce que soient associés les parties intéressées, et plus classiquement la préparation des textes d'application. Le ministre de l'action et des comptes publics a indiqué à votre commission spéciale le 12 juin dernier avoir pris les dispositions pour que les premiers décrets puissent être publiés dès la rentrée.*

*Si le renouveau de l'État ne se fera pas en un jour, il est très attendu de nos concitoyens. Il importe de le réussir, et de le traduire dans les faits sans tarder »<sup>1</sup>.*

Ce dispositif n'a cependant pas été mis en place.

## **B. LE BILAN D'APPLICATION GLOBAL**

La loi n° 2018-727 du 10 août 2018 compte 74 articles parmi lesquels :

- 35 articles sont directement applicables dans l'intégralité de leurs dispositions ;
- 5 articles ont pour objet exclusif la remise de rapports au Parlement (au total, la loi compte 11 demandes de rapports) ;
- 24 articles nécessitent des précisions réglementaires ;
- 10 articles comportent des habilitations au Gouvernement à légiférer par ordonnances, de même qu'un des 24 articles précédents.

Au total, le **taux d'articles d'application directe<sup>1</sup> est donc particulièrement élevé** et atteint 67,6%.

---

<sup>1</sup> Rapport de nouvelle lecture AN n° 1056.

**Globalement le taux d'application de la loi, hors mesures d'application directe, de 92 %, est lui aussi exceptionnel et le nombre de mesures réglementaires prises est de 37 pour 40 mesures prévues.**

La loi pour un Etat au service d'une société de confiance comporte un grand nombre d'habilitations à légiférer par ordonnance.

Sur les onze ordonnances attendues, trois avaient été publiées au 30 mars 2019 :

Article d'habilitation	Ordonnance
38	Ordonnance n° 2019-59 du 30/01/2019 publiée au JO du 31/01/2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture
49	Ordonnance n° 2018-937 du 30/10/2018 publiée au JO du 31/10/2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation
52	Ordonnance n° 2018-1131 du 12/12/2018 publiée au JO du 13/12/2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche

Les ordonnances restant à publier sont les suivantes :

Article d'habilitation	Habilitation
17	Expérimentation de la relation de confiance
37	Modalités de recouvrement des indus des prestations sociales et des minimas sociaux
46	Expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil dont le service central d'état civil du ministère des affaires étrangères et les autorités diplomatiques et consulaires sont dépositaires
50	Modes d'accueil de la petite enfance
55	Simplification des règles de mention et de sanction du taux effectif global
61	Simplification de la procédure d'élaboration et de révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des installations de production d'électricité usant d'énergies renouvelables

<sup>1</sup> Ne sont pas articles d'application directe les seuls articles comprenant des précisions réglementaires prévues (décret ou arrêté).

---

63	Régime de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants
67	Octroi des titres permettant l'exploration et l'exploitation de l'énergie géothermique

S'agissant des 14 rapports demandés au Gouvernement, plusieurs d'entre eux devront dresser le bilan d'expérimentations et s'inscrivent donc dans le long terme.

Pour le reste, seul le rapport demandé au titre de l'article 72 sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation a été publié au JO du 2 avril 2019.

## II. ANALYSE PAR COMMISSION PERMANENTE

**Au-delà de l'appréciation quantitative flatteuse, l'analyse détaillée effectuée par chacune des commissions concernées** par le suivi des mesures fait apparaître des **résultats variables** dans l'application de la loi, sept mois après sa promulgation.

### 1. Articles relevant du suivi de la commission des finances

Pour la **commission des finances**, sur un total de **17 articles**, seuls deux articles nécessitaient des mesures réglementaires d'application. Toutes les mesures prévues ont été publiées.

L'article 13 permet au public d'accéder librement à l'ensemble des éléments d'information détenus par l'administration fiscale s'agissant des **valeurs foncières** déclarées à l'occasion des mutations intervenues au cours des cinq dernières années.

La précision des modalités d'application de cet article était renvoyée à un décret en Conseil d'État. Le décret en Conseil d'État n° 2018-1350 du 28 décembre 2018 relatif à la publication sous forme électronique des informations portant sur les valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations immobilières prévoit ainsi que les informations mises à disposition sont issues du traitement informatisé « Demande de valeurs foncières » alimenté par la « Base nationale des données patrimoniales » (BNDP), laquelle recense les données patrimoniales contenues dans les documents déposés par les redevables ou leurs représentants dans les services en charge de la publicité foncière et de l'enregistrement.

Soucieux de la protection des données personnelles, le Sénat avait adopté un amendement du rapporteur visant à soumettre le projet de décret à une consultation de la Commission nationale de l'informatique et des

libertés (CNIL). Si cette disposition n'a pas été retenue par l'Assemblée nationale en lecture définitive, le décret n° 2018-1350 a néanmoins été pris après un avis du 13 décembre 2018 de la CNIL.

L'article 26 a pour objet d'encourager le recours au **rescrit douanier** et prévoyait la prise d'un décret afin de préciser les modalités d'application de la procédure de prise de position formelle de l'administration et notamment le contenu, le lieu et les modalités de dépôt de la demande du redevable.

Cette mesure est appliquée avec la publication du décret en Conseil d'État n° 2018-944 du 31 octobre 2018 relatif aux prises de position formelles de l'administration concernant les contributions indirectes ainsi que d'autres taxes recouvrées selon les dispositions du code des douanes.

Au cours de son audition du 11 avril 2019 devant la commission des finances, le directeur général des douanes et des droits indirects a souligné l'impact favorable de cette nouvelle mesure, 40 rescrits douaniers ayant été signés depuis la parution de ce décret, contre seulement 7 pour toute l'année 2017.

S'agissant des autres articles, deux habilitations à légiférer par ordonnance justifient des commentaires particuliers.

L'article 17 habilite le Gouvernement à prendre par voie d'**ordonnance**, les mesures pour renforcer la sécurité juridique des entreprises soumises à des impôts commerciaux, à la suite de l'expérimentation de la « **relation de confiance** » lancée en 2013.

D'après les délais prévus par ce même article, l'ordonnance devait être publiée d'ici d'avril 2019, et le projet de loi prévoyant sa ratification devait être déposé dans les trois mois.

La publication de cette ordonnance est cependant très compromise, si ce n'est abandonnée.

Le ministre de l'action et des comptes publics a en effet déclaré dans un discours sur la présentation de la nouvelle relation de confiance le 14 mars 2019 qu'aucune création législative nouvelle n'était nécessaire, et que le Gouvernement s'appuierait sur les procédures existantes, à savoir le rescrit. « *La plupart des sept mesures de cette nouvelle relation de confiance sont ainsi d'application immédiate. Nous avons initialement, dans [la loi pour un État au service d'une société de confiance], prévu une habilitation à légiférer par ordonnance. Après des mois de consultation, notre constat est clair : aucune des réponses aux besoins que [les entreprises ont] exprimés ne nécessite de changement majeur de nos lois, sinon quelques adaptations mineures.* »

L'abandon du projet d'ordonnance ne semble guère surprenant. D'après le rapport de Pascale Gruny et Jean-Claude Luche, le texte initialement proposé laissait en effet craindre les rapporteurs que cette nouvelle relation de confiance ne « *se limite à un simple rescrit supplémentaire,*

*qui ne présenterait pas de grand intérêt pour les entreprises* ». Les procédures existantes de rescrit, notamment prévues par l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales paraissaient déjà satisfaisantes, et ont par ailleurs été renforcées par l'article 9 de cette même loi, en particulier avec le rescrit en cours de contrôle.

Les rapporteurs indiquaient par ailleurs que si cette nouvelle relation de confiance « *consist[ait] tout simplement, pour l'administration, à s'astreindre à répondre aux questions posées par le contribuable en amont du dépôt des comptes, une disposition législative n'apparaît[rait] ni nécessaire (le rescrit le permet déjà), ni souhaitable* ».

Le Sénat avait ainsi proposé une rédaction plus précise de l'article 17 afin que l'ordonnance prévoie un accompagnement des entreprises dans leurs obligations déclaratives, en cours d'exercice, et une composition mixte des équipes chargées de la relation de confiance, mais cette rédaction n'a pas été retenue dans le texte définitif. Cette rédaction n'a cependant pas été retenue en lecture définitive par l'Assemblée.

En somme, le nouveau partenariat fiscal présenté par le ministre Gérald Darmanin le 14 mars 2019 n'est guère ambitieux et s'expose aux mêmes risques d'échec que l'expérimentation de la relation de confiance lancée en 2013. En effet, cette dernière n'a donné lieu à aucune nouvelle disposition législative, si ce n'est cet article 17 de la loi du 10 août 2018, lequel restera cependant sans suite si le projet d'ordonnance est définitivement abandonné.

L'article 55 habilite le Gouvernement à légiférer par **ordonnance** pour simplifier le droit financier et le droit de la consommation et pour lutter contre des sur-transpositions de directive, afin de réformer le régime de taux effectif global.

La publication de cette ordonnance doit intervenir d'ici le mois d'août 2019, et le projet de loi ratification doit être déposé dans un délai de 3 mois à compter de cette publication. À ce jour, l'ordonnance n'est pas publiée.

## **2. Articles relevant du suivi de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable**

La **commission de l'aménagement du territoire et du développement durable** est en charge du suivi de **six articles** de la loi, dont trois attendaient des mesures réglementaires d'application qui ont toutes été prises.

L'article 39 prévoit une transmission systématique aux contrevenants, lorsqu'ils sont connus, d'une **copie des procès-verbaux** de constatation des infractions qu'ils ont commises aux dispositions des codes

de l'environnement et forestier, sauf instruction contraire du procureur de la République, dans un délai fixé par décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2018-1177 du 18 décembre 2018 prévoit que ce délai est de cinq jours au moins et de dix jours au plus suivant la transmission du procès-verbal de constatation d'infraction au procureur de la République ou au directeur régional de l'administration chargée des forêts.

L'article 56 permet, à titre expérimental, dans un nombre limité de régions désignées par décret en Conseil d'État et pour une durée de trois ans, que les projets soumis à autorisation environnementale fassent l'objet, en lieu et place de l'enquête publique, d'une procédure de **participation du public par voie électronique** lorsqu'ils ont donné lieu à une concertation préalable sous l'égide d'un garant.

Le décret en Conseil d'État n° 2018-1217 du 24 décembre 2018 prévoit la mise en place d'une telle expérimentation pendant une durée de trois ans dans les régions de Bretagne et des Hauts-de-France.

Un rapport d'évaluation de ces expérimentations devra être remis au Parlement au plus tard six mois avant leur terme.

L'article 56 prévoit également que le Gouvernement remet au Parlement un **rapport** d'évaluation de la réforme des procédures de participation du public opérée par l'ordonnance n° 2016-1060 du 3 août 2016, dans un délai de deux ans à compter de la publication de la loi de ratification de cette ordonnance. Ce rapport n'a pas encore été transmis au Parlement.

L'article 57 prévoit que le public doit être informé par voie de **publication dans la presse** locale lorsque des procédures de concertation préalable et de consultation du public par voie électronique sont ouvertes par le maître d'ouvrage.

Le décret en Conseil d'État n° 2018-1217 précité prévoit que l'avis d'ouverture de ces procédures doit faire l'objet d'une publication dans deux journaux régionaux ou locaux diffusés dans le ou les départements concernés et, pour les plans ou projets d'importance nationale, d'une publication dans un journal à diffusion nationale.

### **3. Articles relevant du suivi de la commission des affaires économiques**

La **commission des affaires économiques** est chargée du suivi de l'application de **11 articles** de la loi dont cinq articles d'application directe habilitant le Gouvernement à légiférer par ordonnance.

L'article 38 autorise le Gouvernement à prendre par **ordonnance**, dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, toute mesure permettant, à titre expérimental et pour une durée maximale de trois ans, de :

- confier aux **chambres d'agriculture** une nouvelle mission d'information sur la réglementation et les contrôles administratifs, d'appui au dépôt de demandes et d'assistance à la mise en conformité ;

- transférer « tout ou partie » des compétences et des personnels des chambres départementales vers les chambres régionales d'agriculture.

Composée de trois titres, **l'ordonnance n° 2019-59 du 30 janvier 2019 relative à l'exercice et au transfert, à titre expérimental, de certaines missions dans le réseau des chambres d'agriculture** contient, conformément à l'habilitation, un volet confiant de nouvelles missions aux chambres d'agriculture et un autre relatif aux possibilités de transfert de compétences et de personnels.

- Les nouvelles missions confiées aux chambres

Ces nouvelles missions sont exercées sur l'ensemble du territoire « dans un cadre départemental » par les chambres départementales d'agriculture, les chambres interdépartementales d'agriculture et les chambres de région.

S'agissant de leur financement, qui avait fait l'objet de nombreuses interrogations durant les travaux parlementaires, l'ordonnance distingue les prestations effectuées à titre gratuit de celles effectuées à titre onéreux.

La **mission d'information aux exploitants agricoles sur la réglementation est effectuée à titre gratuit**. Elle concerne les informations « à caractère général » sur la réglementation relative à l'identification des animaux, à la santé et à la protection animales, à la politique agricole commune, à la santé des végétaux et à la protection de l'environnement.

Cette information porte sur les droits et obligations des exploitants, les contrôles susceptibles d'être réalisés et les principales formalités permettant d'assurer la mise en conformité des exploitations.

Elle est adaptée aux caractéristiques géographiques du département, aux zonages environnementaux opposables aux exploitations agricoles et à la nature de leur activité.

En revanche, les **missions d'appui et de conseil sont assurées à titre onéreux**. Elles peuvent consister en l'appui au dépôt de demandes d'aides prévues par les règlements relatifs à la politique agricole commune, en un diagnostic de la conformité de l'exploitation aux différentes normes en vigueur, ou encore en un service d'assistance à la mise en conformité après un contrôle.

Ces missions doivent être exercées dans les six mois à compter de l'entrée en vigueur de l'ordonnance.

- Les transferts de compétences au niveau régional

Le second volet de l'ordonnance prévoit les modalités du transfert de compétences, à titre expérimental, des chambres départementales et interdépartementales vers les chambres régionales.

Les missions pouvant être transférées sont précisées à l'article 4. Il s'agit des missions suivantes :

- l'élaboration du programme régional de développement agricole et rural ;
- l'animation et le développement des territoires ruraux ;
- celles de l'établissement de l'élevage lorsque celui-ci est constitué sous la forme d'un service d'une chambre d'agriculture ;
- la mise en valeur des bois et des forêts, et la promotion des activités agricoles en lien avec la forêt.

Au-delà, les chambres régionales peuvent exercer les nouvelles missions d'information, d'appui et de conseil « *ainsi que tout ou partie des autres missions attribuées aux chambres départementales et interdépartementales par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, à l'exclusion des fonctions de représentation* ».

S'agissant de la procédure de décision du transfert de compétences, il convient de rappeler que les débats parlementaires avaient permis de tempérer le projet de loi initial.

Premièrement, comme cela avait été voté à l'Assemblée nationale à l'initiative du groupe Les Républicains, la régionalisation n'est pas obligatoire : les régions « peuvent » procéder au transfert de compétence, mais n'en ont pas l'obligation. Cette option doit être exercée, sous la forme d'un projet de délibération soumis à consultation, avant le 1<sup>er</sup> février 2020.

Deuxièmement, **le Sénat avait plaidé en faveur d'un avis conforme de chaque chambre départementale pour procéder au transfert de compétence. S'il n'avait pas été entendu en commission mixte paritaire, il semble que l'ordonnance se rapproche de cette solution.**

En effet, l'article 5 prévoit un mécanisme original de consultation des chambres départementales permettant à celles qui refusent de prendre part à l'expérimentation d'en rester à l'écart.

La chambre régionale doit d'abord soumettre aux chambres départementales un projet de délibération mentionnant les missions qu'elle entend exercer et les moyens correspondants à lui transférer.

Les chambres départementales disposent alors de trois mois pour donner leur avis : à défaut de respect du délai, l'avis est réputé défavorable.

Le transfert ne peut alors avoir lieu que si les deux tiers des chambres départementales et interdépartementales de sa circonscription

émettent un avis favorable. Ne participent alors à l'expérimentation que celles qui ont émis un avis favorable.

Une fois le transfert effectué, les personnels affectés « pour l'essentiel » à l'accomplissement de ces missions, les biens, droits et obligations afférents à ces mêmes missions, ainsi que la part du produit de la taxe affectée aux chambres correspondant à ces missions, sont transférés de plein droit à la chambre d'agriculture régionale, et ce pour toute la durée de l'expérimentation.

Enfin, le Gouvernement doit présenter un rapport d'évaluation au Parlement, au plus tard six mois avant la fin de l'expérimentation.

L'ordonnance ne prévoyant pas de mesures réglementaires d'application, elle est **pleinement applicable** depuis sa publication le 30 janvier 2019.

Concernant le calendrier, l'ordonnance a bien été prise dans le délai des six mois prévue par la loi d'habilitation. Le projet de loi de ratification a été déposé dans le délai de trois mois, le 24 avril 2019.

L'article 49 habilite le Gouvernement à prendre deux **ordonnances** visant à substituer à l'objectif de moyen prévalant en matière de construction un objectif de résultat, la première à caractère provisoire, dans l'attente d'une seconde ordonnance plus complète.

La **première habilitation** autorise le Gouvernement à mettre en place, pour tout maître d'œuvre, des dérogations aux règles de construction en vigueur s'il parvient à prouver l'équivalence des résultats obtenus et que les moyens utilisés présentent un caractère innovant. Cette ordonnance peut également prévoir les conditions de contrôle de l'atteinte de ces résultats, contrôle pouvant être réalisé *a priori*, *au cours du chantier* et *a posteriori*. L'habilitation rend ainsi possible la généralisation d'un dispositif déjà existant, mais à caractère expérimental, et l'élargissement de son champ à tous les maîtres d'œuvre. Ainsi, l'habilitation comprend également la possibilité d'abroger ce dispositif prévu dans la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la création, à l'architecture et au patrimoine. Cette ordonnance devait être adoptée dans un délai de trois mois.

La **seconde habilitation** autorise le Gouvernement à prendre des mesures permettant au maître d'ouvrage de déroger de plein droit aux normes applicables en matière de construction, s'il prouve l'équivalence des résultats. Le dispositif de contrôle de la preuve de résultat *a priori*, *au cours du chantier* et *a posteriori* peuvent également être généralisés. Enfin, le Gouvernement peut adopter une nouvelle rédaction des règles de construction applicables mettant l'accent non plus sur les moyens à mettre en œuvre mais sur les objectifs à poursuivre.

Ces deux habilitations doivent respecter le cadre général suivant : la conformité avec les dispositions du titre IV du livre II du code des

assurances, l'impartialité de l'évaluation de l'atteinte des résultats, et des modalités d'évaluation de l'atteinte des résultats adaptées à la nature de la dérogation.

**La seconde habilitation est prévue pour une durée de dix-huit mois, l'appréciation du respect du délai relèvera, en conséquence, du prochain exercice de bilan d'application des lois.**

En revanche, l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation a été adoptée conformément à la première habilitation, dont elle respecte et épuise le champ.

L'article 1<sup>er</sup> précise que l'innovation doit être « d'ordre technique ou architectural ». Le champ d'application du dispositif dérogatoire est précisé, tant s'agissant des règles (article 3)<sup>1</sup> que du type de projets concernés (article 2)<sup>2</sup>.

Conformément à l'habilitation, un contrôle est prévu avant le dépôt de la demande d'autorisation d'urbanisme puis à l'achèvement du bâtiment.

L'article 5 prévoit que le caractère équivalent des résultats obtenus par les moyens que le maître d'ouvrage entend mettre en œuvre, ainsi que le caractère innovant de ces moyens, sont **attestés ex ante**. L'attestation valide également les conditions dans lesquelles la mise en œuvre de ces moyens est contrôlée au cours de l'exécution des travaux. Elle peut être effectuée par des organismes désignés par décret selon le domaine de dérogation et par les contrôleurs techniques agréés<sup>3</sup>. L'impartialité des organismes effectuant cette attestation est garantie.

Cette attestation figure au dossier de demande d'autorisation ou de déclaration préalable aux travaux (article 4). L'autorité en charge d'octroyer l'autorisation de travaux portant sur des établissements recevant du public doit vérifier que les résultats obtenus seront équivalents à ceux qui résulteraient de l'application des règles conditionnant l'autorisation. L'autorité en charge de délivrer d'autres types d'autorisations ou de recueillir des déclarations préalables ne peut s'opposer aux travaux qu'en cas d'absence de l'attestation ou d'attestation incomplète.

---

<sup>1</sup> Les règles concernent : i) la sécurité et la protection contre l'incendie, pour les bâtiments d'habitation et les établissements recevant des travailleurs, en ce qui concerne la résistance au feu et le désenfumage, ii) l'aération, iii) l'accessibilité du cadre bâti, iv) la performance énergétique et environnementale et les caractéristiques énergétiques et environnementales, v) les caractéristiques acoustiques, vi) la construction à proximité de forêts, vii) la protection contre les insectes xylophages, viii) la prévention du risque sismique ou cyclonique et ix) les matériaux et leur emploi.

<sup>2</sup> Quant aux projets, il s'agit de i) ceux soumis à un permis de construire et un permis d'aménager, ii) ceux faisant l'objet d'une déclaration préalable, iii) ceux soumis à autorisation concernant les monuments historiques (L. 621-9 du code du patrimoine), iv) ceux concernant la création, l'aménagement ou la modification d'un établissement recevant du public ou v) tous les bâtiments aux opérations équivalentes.

<sup>3</sup> Définis à l'article L. 111-25 du code de la construction et de l'habitation.

L'article 6 confie aux contrôleurs techniques agréés le soin de **contrôler, au cours des travaux**, la bonne mise en œuvre des moyens utilisés par le maître de l'ouvrage. Il en atteste, au moment de l'achèvement des travaux, c'est-à-dire *ex post*. Leur impartialité est également garantie.

En cas de mise en œuvre non conforme, l'autorité compétente s'oppose à la déclaration d'achèvement et de conformité des travaux ou refuse de délivrer l'autorisation d'ouverture.

Le dispositif expérimental correspondant, auparavant prévu au I de l'article 88 de la loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la création, à l'architecture et au patrimoine, est abrogé (article 8) .

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018 visant à faciliter la réalisation de projets de construction et à favoriser l'innovation a été déposé au Sénat le 16 janvier 2019, respectant ainsi le délai de trois mois.

Conformément à son article 7, l'ordonnance est complétée par le **décret n° 2019-184 du 11 mars 2019 relatif aux conditions d'application de l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018**. Ce décret :

- donne une définition négative et extensive d'un « *moyen innovant d'un point de vue technique et architectural* » : il s'agit d'un moyen qui ne serait « *pas pris en compte dans les règles de construction en vigueur* » ;

- précise les règles pouvant faire l'objet d'une dérogation au sein de chaque catégorie de règles (incendie, aération, accessibilité, performance énergétique et environnementale, acoustique, construction à proximité de forêts, protection contre les insectes xylophages, prévention du risque sismique ou cyclonique, matériaux) ;

- précise les objectifs d'équivalence pour chaque catégorie de dérogation ;

- définit les organismes agréés susceptibles de délivrer l'attestation ;

- précise le contenu de la demande d'instruction et la méthode globale de validation ;

- abroge, enfin, le décret n° 2017-1044 du 10 mai 2017 portant expérimentation en matière de construction.

Ce décret épuise les mesures réglementaires d'application prévues par l'ordonnance n° 2018-937 du 30 octobre 2018, cette dernière étant donc **pleinement applicable**.

L'article 52 autorise le Gouvernement à prendre par **ordonnance**, dans un délai de six mois, toute mesure permettant, à titre expérimental et pour une durée maximale de dix ans, de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion d'**établissements d'enseignement supérieur et de recherche**. Elles peuvent concerner :

- de nouveaux modes d'organisation et de fonctionnement des établissements de recherche et d'enseignement supérieur ;

- de nouveaux modes de coordination territoriale (dérogant au principe selon lequel la coordination territoriale est organisée par un seul établissement d'enseignement supérieur pour un territoire donné) ;

- de nouveaux modes d'intégration, notamment sous la forme d'Établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel (EPCSCP) regroupant différents établissements d'enseignement supérieur et de recherche. Ces derniers peuvent cependant conserver leur personnalité morale pendant tout ou partie de l'expérimentation.

L'habilitation prévoit également une évaluation, rendue au plus tard un an avant la fin de l'expérimentation, et des conditions d'application des mesures à la Nouvelle-Calédonie et à la Polynésie Française.

**L'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche** prévoit deux grands modes d'expérimentation : l'établissement public expérimental et les autres modes d'expérimentation en matière de coordination territoriale.

La création d'EPCSCP à caractère expérimentaux est établie par décret après avis du Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche. Les établissements regroupés dans l'établissement public expérimental peuvent conserver leur personnalité morale (ils sont dénommés « établissements-composantes » de l'établissement public expérimental). L'ordonnance précise les dispositions auxquelles est soumis l'EPCSCP et celles auxquelles il peut déroger dans ses statuts, ainsi que les obligations relatives aux statuts.

Elle prévoit également un dispositif d'évaluation, effectué par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur, au plus tard un an avant le terme de la période maximale de dix ans.

Un premier bilan effectué par le Haut conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur peut être demandé par les établissements s'étant engagés dans l'expérimentation au bout de deux ans.

Hormis les décrets et arrêtés portant création et suppression des établissements publics expérimentaux, l'ordonnance ne prévoit pas de mesures complémentaires d'application et est donc pleinement applicable depuis le 12 décembre 2018.

Le projet de loi ratifiant l'ordonnance n° 2018-1131 du 12 décembre 2018 relative à l'expérimentation de nouvelles formes de rapprochement, de regroupement ou de fusion des établissements d'enseignement supérieur et de recherche a été déposé à l'Assemblée nationale le 30 janvier 2019, respectant ainsi le délai prévu par l'article commenté.

Selon le Gouvernement, douze sites universitaires ont exprimé leur intérêt pour la démarche et les premiers décrets portant statuts d'établissements expérimentaux pourraient être publiés au cours du premier semestre 2019. C'est notamment le cas du décret n° 2019-209 du 20 mars 2019 portant création de l'université de Paris et approbation de ses statuts.

L'article 61 habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi pour **simplifier l'élaboration et la révision des schémas régionaux de raccordement au réseau des énergies renouvelables (S3REnR)**. Cette ordonnance n'a pas encore été prise.

L'article 67 habilite le Gouvernement à légiférer par **ordonnance** dans un délai d'un an à compter de la promulgation de la loi **pour simplifier les règles applicables en matière d'exploration et d'exploitation de l'énergie géothermique**. Cette ordonnance n'a pas encore été prise.

S'agissant des cinq articles attendant des mesures réglementaires d'application, le bilan est contrasté.

L'article 23, qui prévoit la délivrance par l'administration d'un **certificat d'information** sur les règles applicables à certaines activités, est **applicable depuis le 1<sup>er</sup> septembre 2018** et l'entrée en vigueur du **décret n° 2018-729 du 21 août 2018 qui en a précisé le champ et les conditions d'application**.

La liste des activités concernées apparaît de fait très limitée et vise des domaines très spécifiques :

- exportation de biens à double usage civil ou militaire, ce qui recoupe en partie une des activités citées dans l'étude d'impact du projet de loi (fabrication, acquisition, détention, importation et exportation de matériels de guerre) ;
- enseignement de la conduite à titre onéreux et sensibilisation à la sécurité routière ;
- exercice de la profession d'expert en automobile ;
- dispense de la formation exigée pour attester de l'aptitude à détenir un chien susceptible d'être dangereux ;
- exercice de l'activité de représentant en douane enregistré ;
- exercice de l'activité de laboratoires agréés pour les prélèvements et analyses du contrôle sanitaire des eaux ;
- commercialisation de compléments alimentaires.

A contrario, deux des activités citées en exemple dans l'étude d'impact du projet de loi n'ont pas été retenues : homologation de formation conduisant à des diplômes dans le champ du sport et exercice de la profession d'architecte.

Par ailleurs, et alors que le Gouvernement avait indiqué que le délai maximal de réponse de cinq mois prévu dans la loi constituait un plafond susceptible d'être modulé à la baisse par le décret, c'est bien ce délai uniforme de cinq mois qui a été retenu pour l'ensemble des activités visées, quelle que soit la complexité des règles applicables.

Votre commission se satisfait en revanche de ce que, après avoir rejeté cette proposition du Sénat, le Gouvernement ait prévu que l'administration saisie indiquera à l'usager, le cas échéant, les autres interlocuteurs administratifs concernés par sa demande, même s'il est regrettable que cette orientation ne soit pas elle-même enserrée dans un certain délai : en théorie, un usager pourrait donc découvrir dans la réponse qui lui sera faite à l'issue du délai maximal de cinq mois qu'il lui faut solliciter une autre administration, et ouvrir ainsi un nouveau délai de réponse, pour disposer d'une vue complète des règles applicables.

L'article 31 qui prévoit d'expérimenter **un dépôt unique dématérialisé et un référent unique pour les demandes de subventions dans des quartiers prioritaires de la politique de la ville** est à ce jour **inapplicable** en l'absence de prise du décret désignant les quartiers concernés par l'expérimentation.

Six mois avant le terme de l'expérimentation, qui doit durer trois ans à compter de la publication du décret, une évaluation devra par ailleurs être transmise au Parlement.

L'article 32 visant à expérimenter la **limitation de la durée cumulée des contrôles administratifs sur les PME** dans deux régions, les Hauts-de-France et Auvergne-Rhône-Alpes, est **applicable aux contrôles commençant à compter du 1<sup>er</sup> décembre 2018**, conformément au **décret n° 2018-1019 du 21 novembre 2019** qui précise les modalités de mise en œuvre et d'évaluation de l'expérimentation :

- la durée cumulée de neuf mois sur une période de trois ans est déclinée en nombre de jours (270) et les dates de début et de fin de contrôle à prendre en compte sont précisées ;

- lorsque la durée cumulée est atteinte ou en voie de l'être, l'entreprise peut opposer cette limitation de durée à l'administration (sauf indices précis et concordants de manquement à une obligation légale ou réglementaire, comme prévu par la loi), et uniquement pour ses établissements situés dans les deux régions concernées par l'expérimentation ;

- chaque administration concernée devra transmettre au ministre un bilan en vue de produire l'évaluation dont les résultats devront être transmis au Parlement six mois avant le terme de l'expérimentation.

L'article 58, qui **réforme les règles applicables aux projets d'énergies marines renouvelables** et a permis de renégocier, sous la menace

d'une annulation possible, certains appels d'offres passés, est partiellement applicable.

Deux aspects de la réforme ont été explicités par le **décret en Conseil d'État n° 2018-1204 du 21 décembre 2018, non expressément prévu par la loi** : il s'agit de la possibilité de saisir la Commission nationale du débat public en amont de la procédure et de la définition du « permis enveloppe », qui permet de faire varier les caractéristiques du projet.

En revanche, **les modalités d'application des sanctions pécuniaires** exigibles au cas où le lauréat ne réaliserait pas le projet sans motif valable **n'ont à ce jour pas été fixées** par le décret en Conseil d'État prévu par la loi.

Enfin, l'article prévoyait la **possibilité d'abroger par décret** les décisions d'attribution des six premiers parcs d'éoliennes prises en 2012 et 2014 afin d'inciter les lauréats à améliorer leurs offres, notamment en diminuant le montant du tarif d'achat de l'électricité produite. La renégociation ayant abouti en juin 2018 à une réduction, selon le Gouvernement, du coût du soutien public de l'ordre de 40 %, ce dernier n'a donc pas eu à faire usage de cette possibilité d'abrogation.

Les deux dispositions prévues à l'article 59 sont **pleinement applicables** :

- le décret en Conseil d'État n° 2018-1160 du 17 décembre 2018, complété par un arrêté du 25 février 2019 non prévu par la loi, a mis en œuvre la suppression de l'approbation préalable des ouvrages électriques, à l'exception des seules lignes aériennes dont la tension est supérieure à 50 000 volts, et instaurer un contrôle externe par une tierce partie indépendante ;

- le décret n° 2019-97 du 13 février 2019 a précisé les modalités de la maîtrise d'ouvrage déléguée, qui permet à un utilisateur de réseau d'effectuer les travaux de raccordement pour le compte du gestionnaire de réseau ; cette délégation de maîtrise d'ouvrage prend la forme juridique du mandat, sous réserve des particularités prévues par le décret.

#### **4. Article relevant du suivi de la commission de la culture**

Le suivi de l'application de l'article 63 de la loi relève de la commission de la culture. Cet article, que le Sénat avait supprimé, habilite le Gouvernement à réformer, par ordonnances, le régime de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants afin de :

- simplifier et moderniser ce régime et, plus largement, abroger ou modifier les dispositions devenues inadaptées ou obsolètes ;

- mettre en place un régime de sanctions administratives se substituant au régime de sanctions pénales prévu aux fins de réprimer l'exercice illégal de l'activité d'entrepreneur de spectacles vivants ;

- « garantir le respect des règles relatives à la sécurité des lieux de spectacle et des dispositions relatives au droit du travail, au droit de la protection sociale et au droit de la propriété littéraire et artistique ».

Ces ordonnances, qui devront intervenir dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi, n'ont pas encore été prises.

## 5. Articles relevant du suivi de la commission des affaires sociales

La commission des affaires sociales prend en charge le suivi de **11 articles** de la loi, dont quatre articles qui nécessitent des mesures réglementaires d'application.

L'article 34 de la loi du 10 août 2018 a créé, à l'article L. 217-7-1 du code de la sécurité sociale, une procédure obligatoire de **médiation pour les litiges entre un organisme de sécurité sociale et ses usagers**. Le décret n° 2018-1084 en date du 4 décembre 2018 a précisé les garanties qui entourent cette procédure de médiation et notamment les conditions de désignation et d'impartialité du médiateur. Un second décret reste toujours attendu pour fixer les conditions dans lesquelles, pour les réclamations portant sur des cotisations dues par un travailleur indépendant non agricole, l'organisme chargé du recouvrement est tenu de transmettre à l'utilisateur ou au médiateur les modalités de calcul retenues.

L'article 36, qui avait été supprimé par le Sénat, a créé, à **titre expérimental, un dispositif de médiation** visant à résoudre les différends **entre, d'une part, les entreprises et, d'autre part, les administrations** et les établissements publics de l'Etat, les collectivités territoriales et les organismes de sécurité sociale. Le décret n° 2018 919 du 28 octobre 2018 a précisé les conditions de mise en œuvre de cette expérimentation, notamment les régions (Centre-Val de Loire, Grand Est, Normandie et Provence-Alpes-Côte d'Azur) et les secteurs (construction, industrie manufacturière, information et communication) concernés.

L'article 43 a prévu un report, à une date fixée par décret et au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2022, de l'entrée en vigueur de la **déclaration sociale nominative (DSN) dans la fonction publique**. Le décret n° 2018-1048 du 28 novembre 2018 a fixé la date d'entrée en vigueur de la DSN des différents employeurs de la fonction publique en fonction de leurs effectifs.

L'article 53 a prévu une expérimentation de prestations de suppléance du **proche aidant**. Cette expérimentation a été précisée par le décret n° 2018-1325 du 28 décembre 2018 qui a établi un cahier des charges.

S'agissant des articles d'application directe portant habilitation à légiférer par ordonnance, ils n'ont pas encore donné lieu à la prise d'ordonnance.

L'article 37 a habilité le Gouvernement, pour une durée de douze mois, à légiférer par **ordonnances** pour modifier les modalités de **recouvrement des indus** de prestations sociales et de minima sociaux. Aucune ordonnance n'a encore été prise sur ce fondement.

L'article 50, qui avait été refusé par le Sénat, habilite le Gouvernement à légiférer par **ordonnances** dans un délai de 18 mois sur les **modes d'accueil de la petite enfance**. Aucune ordonnance n'a été prise sur ce fondement. Selon les informations recueillies, une concertation a été menée entre septembre 2018 et janvier 2019 en vue d'une publication de l'ordonnance avant l'été 2019, soit bien avant la fin du délai d'habilitation.

## **6. Articles relevant du suivi de la commission des lois**

Enfin, pour la **commission des lois**, sur les 27 articles relevant de sa compétence, 19 étaient d'application directe.

### *a) Les mesures réglementaires*

Sur les 23 mesures réglementaires prévues, toutes ont été publiées, soit un taux d'application de 100 %.

**Les mesures prévues concernaient en premier lieu la clarification de la portée juridique de certains actes et prises de position formelles de l'administration** et, en particulier :

- les conditions et modalités selon lesquelles les instructions et circulaires non publiées sont réputées abrogées si elles n'ont pas été publiées, ainsi que la désignation des sites internet sur lesquels sont publiés ces actes juridiques (décret n° 2018-1047 du 28 novembre 2018 relatif aux conditions de publication des instructions et circulaires, prévu par l'article 20) ;

- les modalités d'application des diverses procédures de prise de position formelle de l'administration ou « *rescrit* », et de l'expérimentation de l'approbation implicite de projets de *rescrit* rédigés par les administrés (décret n° 2018-1227 du 24 décembre 2018 pris pour l'application des articles 21 et 22 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance).

**En deuxième lieu, les mesures prévues concernaient la simplification des démarches et déclarations administratives** et, en particulier :

- la fixation de la liste des administrations qui peuvent instituer, à titre expérimental, un référent unique à même de faire traiter les demandes qui lui sont adressées par l'ensemble des services concernés (décret n° 2018-1352 du 28 décembre 2018 relatif à l'expérimentation du référent unique, prévu par l'article 29) ;

- la fixation de la liste des fournisseurs d'un bien ou d'un service attaché au domicile qui produiront les informations susceptibles de se substituer, à titre expérimental, au justificatif de domicile pour la délivrance de titres (arrêté du 4 février 2019 fixant la liste des fournisseurs d'un bien ou d'un service qui communiquent à l'administration les informations permettant de vérifier le domicile déclaré lors d'une demande de carte nationale d'identité, de passeport ou de certificat d'immatriculation d'un véhicule, prévu par l'article 44) ;

- les modalités de délivrance, pour les Français établis hors de France, de l'attestation de résidence se substituant au justificatif de domicile ou de résidence, pour les demandes de *duplicata* de permis de conduire français (décret n° 2018-1250 du 26 décembre 2018 relatif à la délivrance d'une attestation de résidence par les autorités diplomatiques et consulaires pour les demandes de remplacement du titre du permis de conduire français présentées par les Français établis hors de France, prévu par l'article 45).

Les mesures concernaient également la détermination des traitements automatisés et des procédures entrant dans le champ d'application de l'expérimentation de l'échange d'informations entre administrations par le biais d'une interface de programmation applicative (API), en vue de simplifier les démarches des personnes inscrites au répertoire des entreprises et de leurs établissements<sup>1</sup> (décret n° 2019-31 du 18 janvier 2019 relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives et à l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance).

À l'initiative du Sénat, ce décret devait être pris après avis publié et motivé de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL). Dans son avis<sup>2</sup>, la CNIL regrette que « *le projet de décret transmis ne permet[te] pas de comprendre l'architecture du dispositif envisagé* ». Elle observe également que le décret aurait pu être utilement complété afin de détailler les modalités du recueil ou retrait du consentement des personnes physiques inscrites au répertoire SIRENE, suggestions qui n'ont, semble-t-il, pas été prises en compte. En outre, l'article 3 du décret précité ne vise que la catégorie des « *entreprises* » comme entrant dans le champ de l'expérimentation, or la lettre de la loi fait explicitement référence à la notion plus large de « *personnes inscrites au répertoire des entreprises et de leurs établissements* ». Ainsi, ce

---

<sup>1</sup> Répertoire dit « SIRENE ».

<sup>2</sup> Délibération n° 2018-357 du 13 décembre 2018 portant avis sur un projet de décret en Conseil d'État relatif aux échanges d'informations et de données entre administrations dans le cadre des démarches administratives et à l'expérimentation prévue par l'article 40 de la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance.

Ce texte est accessible à l'adresse suivante :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000038029742&categorieLien=id>

répertoire ne comprend pas que des entreprises mais aussi des associations par exemple.

Il faut également relever que le Gouvernement a profité de ce décret pour prendre les mesures réglementaires requises par l'article L. 114-8 du code des relations entre le public et l'administration, afin d'assurer les échanges d'informations ou de données entre administrations, conformément aux prescriptions de l'article L. 114-9 du même code et surtout, attendues depuis près de quatre ans. Il s'agit de prévoir enfin les conditions de mise en œuvre du principe « *Dites-le nous une fois* », permettant aux administrés qui le souhaitent de ne produire qu'une seule et unique fois un document auprès de l'administration, les administrations échangeant ensuite entre elles par voie dématérialisée les informations transmises par leurs administrés en tant que de besoin. La CNIL rappelle dans ce même avis que les échanges d'informations ne peuvent intervenir sans le consentement de la personne concernée au traitement de ses données personnelles. Elle estime également que les « *administrations doivent assurer le maintien d'une procédure alternative* » permettant aux administrés d'accéder « *à la même prestation de service public* », s'ils ne souhaitent pas que leurs données fassent l'objet d'échanges entre administrations. Elle rappelle enfin que, si les échanges sont susceptibles d'engendrer un « *risque élevé pour les droits et libertés des personnes physiques* », il incombera aux administrations concernées d'effectuer une analyse d'impact relative à la protection des données à caractère personnel (AIPD) et de la transmettre à la CNIL avant mise en œuvre du traitement de données à caractère personnel.

Il conviendra d'être attentif à la mise en œuvre opérationnelle de ces différents dispositifs et notamment à leur articulation.

**Enfin, en troisième et dernier lieu, les mesures prévues concernaient les éventuels différends pouvant survenir entre l'administration et ses administrés et, en particulier :**

- la fixation de la composition du comité pouvant donner un avis sur le principe du recours à la transaction par une administration de l'État, et du montant au-delà duquel il est obligatoire (décret n° 2018-1029 du 23 novembre 2018 relatif aux comités ministériels de transaction, prévu par l'article 24) ;

- la détermination des décisions administratives non réglementaires permettant au bénéficiaire ou à l'auteur de l'acte, à titre expérimental, de saisir le tribunal administratif d'une demande en appréciation de la légalité externe de cette décision (ou « *rescrit juridictionnel* »), les modalités d'information des personnes intéressées, notamment quant aux conséquences de la décision du tribunal sur les recours ultérieurs, la fixation à six mois du délai dans lequel la juridiction se prononce, ainsi que les modalités de publicité des décisions rendues (décret n° 2018-1082 du 04 décembre 2018 relatif à l'expérimentation des demandes en appréciation de régularité, prévu par l'article 54).

*b) Les rapports au Parlement*

Le texte adopté par l'Assemblée nationale en première lecture comptait plus d'une cinquantaine de rapports demandés au Gouvernement. Le Sénat en avait supprimé la majeure partie en première lecture mais ils ont, pour la plupart, été réintroduits dans la version définitive de la loi.

La remise de ces rapports procédait majoritairement des articles 68 et suivants du titre III « *Un dispositif d'évaluation renouvelée* » dont le suivi est assuré par la commission des lois. Deux rapports auraient dû, d'ores et déjà, être remis. Il s'agit du rapport établissant le bilan des obligations comptables des associations culturelles prévu à l'article 48 de la loi et du rapport sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation prévu à l'article 72 du texte. Or, pour l'heure, seul le dernier a été remis le 2 avril 2019, avec près de six mois de retard sur le délai prévu par la loi. Un rapport sur la sur-transposition du droit européen prévu à l'article 69 du texte doit être remis avant le 1<sup>er</sup> juin 2019. L'objet et les modalités de dépôt des autres rapports relevant de la compétence de la commission sont rappelés dans le tableau ci-dessous.

L'article 74 de la loi commande également à la Cour des comptes une évaluation comptable et financière des différents dispositifs relatifs au droit à l'erreur introduits par le texte. Ces évaluations devront être transmises au Parlement deux ans après l'entrée en vigueur des dispositions concernées.

**Liste des rapports prévus par la loi**

Article	Objet	Date de remise prévue par la loi
22	expérimentation de l'approbation implicite de projets de rescrit	trois ans à compter de la promulgation
29	expérimentation de la mise en place d'un référent unique au sein de l'administration	quatre ans à compter de la promulgation
30	expérimentation d'un référent unique doté d'un pouvoir de décision dans les maisons de services au public	trois ans à compter de la promulgation
36	expérimentation d'un dispositif de médiation entre entreprises et administration	trois ans à compter de la promulgation
40	expérimentation d'échanges d'informations entre les administrations <i>via</i> une interface de programmation applicative (API)	trois ans à compter de la promulgation

44	expérimentation de la suppression des justificatifs de domicile pour la délivrance de titres	dix-huit mois à compter de la promulgation
45	expérimentation de l'attestation de résidence comme justificatif de domicile pour les français établis hors de France	dix-huit mois à compter de la promulgation
46	habilitation à prendre par ordonnance des mesures permettant une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des affaires étrangères	quatre ans à compter de la promulgation
48	bilan des obligations comptables des associations culturelles	six mois à compter de la promulgation
68	divers rapports annuels relatifs à l'application de certaines dispositions portant notamment sur l'expérimentation de l'acceptation tacite des rescrits, la dématérialisation des procédures au sein des administrations de l'État ou le développement de référents uniques	rapports annuels
69	rapport sur la sur-transposition du droit européen en droit national	avant le 1 <sup>er</sup> juin 2019
70	compte-rendu sur les conditions dans lesquelles les personnes intéressées ont été associées à l'élaboration de différentes ordonnances prévues par la loi	au plus tard au moment du dépôt du projet de loi de ratification de chaque ordonnance concernée
71	compte-rendu des conditions dans lesquelles les personnes intéressées ont été associées à l'élaboration de différentes ordonnances prévues par la loi	au plus tard au moment du dépôt du projet de loi de ratification de chaque ordonnance concernée
72	rapport sur l'application du principe selon lequel le silence de l'administration vaut acceptation	deux mois à compter de la publication de la loi (remis le 2 avril 2019)

*c) Les ordonnances*

La seule ordonnance relevant du suivi assuré par la commission des lois n'a pas encore été publiée. Il s'agit de l'habilitation à prendre par ordonnance des mesures permettant une expérimentation de la dématérialisation des actes d'état civil établis par le ministère des affaires étrangères, prévue par l'article 46 et devant être prise dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la loi.



## COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES

	<u>Pages</u>
COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES : SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT ADOPTÉES ENTRE 1ER OCTOBRE 2017 ET LE 30 SEPTEMBRE 2018 .....	525
I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT .....	525
II. DES TEXTES EUROPÉENS PRENANT LARGEMENT EN COMPTE LES POSITIONS DU SÉNAT .....	526
III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉANMOINS PERFECTIBLE.....	527
IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER .....	527



## **COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES : SUIVI DES POSITIONS EUROPÉENNES DU SÉNAT ADOPTÉES ENTRE 1ER OCTOBRE 2017 ET LE 30 SEPTEMBRE 2018**

La commission des affaires européennes a publié un rapport d'information<sup>1</sup> sur le suivi des positions européennes du Sénat adoptées entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018. Savoir ce qu'il advient des résolutions européennes, des avis motivés et des avis politiques est essentiel dans un contexte où la construction européenne est sujette à une profonde remise en cause politique.

### **I. LE SUIVI STATISTIQUE DES RÉOLUTIONS EUROPÉENNES ET DES AVIS POLITIQUES DU SÉNAT**

Au cours de cette période, 18 résolutions européennes ont été adoptées par le Sénat. Ces dernières ont porté sur des thèmes relativement divers :

- thèmes institutionnels et juridiques : révision du règlement comitologie, réforme de l'initiative citoyenne européenne, programme de travail de la Commission européenne pour 2018, protection européenne des lanceurs d'alerte, mécanisme de protection civile de l'Union européenne ;

- thèmes économiques : filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne, préservation de la politique agricole commune, demande de renégociation du règlement relatif au Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), règlement relatif aux produits cosmétiques, calculateur à haute performance ;

- thèmes commerciaux : directives de négociations sur les accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle-Zélande, accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur ;

- thèmes sociaux : convergence sociale dans l'Union européenne, politique régionale ambitieuse au service de la cohésion territoriale, détachement des travailleurs ;

- thèmes numériques : contrats de vente de biens, passage au numérique des entreprises européennes, cyber sécurité en Europe.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n°372 (2018-2019) de M. Jean Bizet, président de la commission des affaires européennes, Le Sénat entendu à Bruxelles : suivi des positions européennes du Sénat adoptées entre le 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018.

---

	2017 - 2018	2016 - 2017	2015 - 2016	2014 - 2015
Nombre de résolutions européennes	18	18	18	12
Nombre d'avis politiques transmis à la Commission européenne	13	21	18	6

Par ailleurs, sur cette même période, la commission des affaires européennes a adressé 13 avis politiques à la Commission européenne au titre du dialogue politique. Si la Commission a apporté une réponse à chacun de ces avis politiques, le respect du délai de trois mois dont elle dispose pour répondre n'a cessé de se dégrader.

## II. DES TEXTES EUROPÉENS PRENANT LARGEMENT EN COMPTE LES POSITIONS DU SÉNAT

### • 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 qu'ils ne soient adoptés par les institutions européennes. La commission des affaires européennes a pour rôle d'examiner les projets d'acte de l'Union afin de déterminer ceux qui ont un enjeu important. Sur ces derniers, le Sénat peut aussi, par une résolution européenne, prendre position sur un texte à l'intention du Gouvernement en lui indiquant les objectifs à poursuivre pour la négociation de ces textes au sein du Conseil. Du 1er octobre 2017 au 30 septembre 2018, la commission des affaires européennes a été saisie de 1088 textes européens.

### • Les suites données aux résolutions européennes du Sénat

Les suites données aux résolutions européennes peuvent varier selon la nature du texte sur lequel elles portent, selon la valorisation qu'en fait le Gouvernement au Conseil et selon les positions des autres États membres dans les négociations au Conseil.

Dans la grande majorité des cas - 10 sur 18 -, les résolutions européennes du Sénat ont été prises en compte. Il s'agit des résolutions portant sur : le règlement comitologie établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution de la Commission ; le filtrage des investissements directs étrangers dans l'Union européenne lorsque ces derniers sont susceptibles de menacer l'ordre public ou la sécurité ; les directives de négociations des accords de libre-échange avec l'Australie et la Nouvelle Zélande, d'une part, et entre l'Union européenne et le Mercosur, d'autre part ; la cyber sécurité en Europe ; le détachement des travailleurs ; la protection des lanceurs d'alerte ; la résolution portant sur le règlement relatif aux produits cosmétiques ; le mécanisme de protection civile de l'Union européenne ; le calculateur à haute performance.

Dans plus d'un quart des cas, les résolutions européennes du Sénat n'ont été que partiellement suivies, en général en raison de divisions au Conseil ayant conduit à des compromis éloignés des positions sénatoriales. Il s'agit de la résolution portant sur : le programme de travail de la Commission européenne pour 2018 ; la réforme de l'initiative citoyenne européenne ; la régulation des objets connectés ; la convergence sociale dans l'Union européenne ; la politique régionale au service de la cohésion territoriale.

Au total, seul un nombre limité de résolutions européennes n'ont reçu à ce jour aucune suite effective, ou quasiment aucune. Il s'agit des résolutions sur : les contrats de vente de biens ; la préservation de la politique agricole commune ; la demande de renégociation du règlement FEADER.

### **III. UN DIALOGUE POLITIQUE AVEC LA COMMISSION EUROPÉENNE DÉSORMAIS BIEN ÉTABLI, QUI RESTE NÉANMOINS PERFECTIBLE**

Complémentaire des résolutions de l'article 88 4 de la Constitution, le dialogue politique entre le Sénat et la Commission européenne est essentiel au contrôle de la politique européenne. Parmi les 13 avis politiques adoptés au cours de la période allant du 1er octobre 2017 et le 30 septembre 2018, tous ont reçu une réponse de la Commission européenne, globalement mieux argumentée que par le passé. Il faut y voir le signe d'un dialogue nourri et régulier entre les deux institutions.

Néanmoins, la qualité des réponses de la Commission reste inégale et varie en fonction des sujets sur lesquels portent les avis politiques.

### **IV. LE CONTRÔLE DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ : DES AMÉLIORATIONS QUI RESTENT À PÉRENNISER**

#### **• Le contrôle de subsidiarité : les avis motivés**

La Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker avait décidé, dès 2014, de recentrer son activité législative sur quelques orientations politiques précises afin de mieux respecter le principe de subsidiarité, censé assurer que l'Union européenne n'empiète pas sur ce qui doit rester du ressort des États membres. Depuis 2009 et l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les parlements nationaux disposent de nouveaux outils dans le cadre du contrôle de ce principe essentiel. Il s'agit de s'assurer que l'Union européenne, en adoptant un projet d'acte législatif, n'outrepasse pas les prérogatives qui lui ont été assignées et respecte celles des États membres.

Le Sénat peut, de ce fait, adopter un avis motivé prenant la forme d'une résolution s'il estime qu'une proposition législative ne respecte pas le principe de subsidiarité. Si un tiers des parlements nationaux émet un avis motivé sur une même proposition législative, elle doit être réexaminée par l'institution européenne concernée : c'est la procédure du « carton jaune ». En outre, le Parlement européen et le Conseil devront vérifier, avant d'achever la première lecture, la conformité du texte au principe de subsidiarité. Si le Parlement européen, à la majorité des suffrages exprimés, ou une majorité de 55 % des membres du Conseil estime qu'il n'est pas conforme, la proposition législative est rejetée et son examen n'est pas poursuivi. C'est la procédure du « carton orange ». Le contrôle de subsidiarité peut aussi s'effectuer a posteriori, le Sénat pouvant former un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne contre un acte législatif européen déjà adopté : c'est la procédure du « carton rouge ».

Néanmoins, le principe de subsidiarité reste imparfaitement pris en compte par la Commission européenne. Instituée le 1er janvier 2018, la task force de haut niveau intitulée « Subsidiarité, proportionnalité et faire moins mais de manière plus efficace » avait pour rôle d'analyser de manière approfondie le scénario 4 « Faire moins de manière plus efficace » retenu par le Livre blanc de la Commission de mars 2017 sur l'avenir de l'Europe. Cette task force a rendu son rapport le 10 juillet 2018, estimant qu'une subsidiarité plus active était nécessaire, à savoir une participation plus importante des différentes parties prenantes au cours de l'élaboration des politiques. La commission des affaires européennes du Sénat a d'ailleurs contribué aux travaux de la task force par un rapport d'information du 20 avril 2018.

Dans son 25e rapport annuel sur ses relations avec les parlements nationaux, la Commission note que « les parlements nationaux ont continué de recourir de manière intensive au mécanisme de contrôle de la subsidiarité, soumettant un grand nombre d'avis motivés ». Ainsi, en 2017, la Commission a reçu des parlements nationaux 52 avis motivés relatifs au respect du principe de subsidiarité, contre 65 l'année précédente. Le Sénat français, avec 7 avis motivés, soit 13,5 %, du total, est l'assemblée qui en a adopté le plus au sein de l'Union européenne.

- **Les avis motivés adoptés par le Sénat**

Depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le Sénat a adopté 30 avis motivés au titre du contrôle de subsidiarité, répartis de la façon suivante : 1 en 2011, 10 en 2012, 4 en 2013, 2 en 2014, 4 en 2016, 5 en 2017 et 4 en 2018. Après des débuts difficiles, une amélioration de la qualité des réponses de la Commission européenne aux avis motivés du Sénat est observable. Toutefois, trop souvent, ces réponses ne portent que sur le texte initial de la Commission, alors que les négociations au Conseil démontrent fréquemment, de façon rétrospective, le bien-fondé des positions sénatoriales.

## ANNEXES



## SOMMAIRE

Pages

RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2017-2018 ..... 533

COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE  
GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT ..... 537



## RÉCAPITULATIF DES LOIS PROMULGUÉES LORS DE LA SESSION 2017-2018

### Lois d'application directe (13)

Loi n° 2017-1487 du 23 octobre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-31 du 12 janvier 2017 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

Loi n° 2017-1640 du 1<sup>er</sup> décembre 2017 de finances rectificative pour 2017

Loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et 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

Loi n° 2017-1841 du 30 décembre 2017 ratifiant l'ordonnance n° 2017-644 du 27 avril 2017 relative à l'adaptation des dispositions législatives relatives au fonctionnement des ordres des professions de santé

Loi n° 2018-51 du 31 janvier 2018 relative aux modalités de dépôt de candidature aux élections

Loi n° 2018-132 du 26 février 2018 ratifiant l'ordonnance n° 2017-48 du 19 janvier 2017 relative à la profession de physicien médical et l'ordonnance n° 2017-50 du 19 janvier 2017 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles dans le domaine de la santé

Loi n° 2018-287 du 20 avril 2018 portant réforme du droit des contrats, du régime général et de la preuve des obligations

Loi n° 2018-643 du 23 juillet 2018 relative aux contrôles et aux sanctions en matière de concurrence en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie

Loi n° 2018-652 du 25 juillet 2018 de règlement du budget et d'approbation des comptes de l'année 2017

Loi n° 2018-698 du 3 août 2018 relative à l'encadrement de l'utilisation du téléphone portable dans les établissements d'enseignement scolaire

Loi n° 2018-701 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les rodéos motorisés

Loi n° 2018-702 du 3 août 2018 relative à la mise en œuvre du transfert des compétences eau et assainissement aux communautés de communes

Loi n° 2018-703 du 3 août 2018 renforçant la lutte contre les violences sexuelles et sexistes

### **Lois mises en application (11)**

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

Loi n° 2017-1838 du 30 décembre 2017 relative à l'exercice des compétences des collectivités territoriales dans le domaine de la gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations

Loi n° 2018-32 du 22 janvier 2018 de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022

Loi n° 2018-84 du 13 février 2018 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

Loi n° 2018-133 du 26 février 2018 portant diverses dispositions d'adaptation au droit de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité

Loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen

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

Loi organique n° 2018-280 du 19 avril 2018 relative à l'organisation de la consultation sur l'accession à la pleine souveraineté de la Nouvelle-Calédonie

Loi n° 2018-509 du 25 juin 2018 relative à l'élection des représentants au Parlement européen

Loi n° 2018-670 du 30 septembre 2018 relative à la protection du secret des affaires

Loi n° 2018-700 du 3 août 2018 ratifiant 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

### **Lois mises partiellement en application (17)**

Loi n° 2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme

Loi n° 2017-1775 du 28 décembre 2017 de finances rectificative pour 2017

Loi n° 2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018

Loi n° 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018

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

Loi n° 2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants

Loi n° 2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024

Loi n° 2018-217 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 par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social

Loi n° 2018-493 du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles

Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire

Loi n° 2018-527 du 28 juin 2018 relative au défibrillateur cardiaque

Loi n° 2018-607 du 13 juillet 2018 relative à la programmation militaire pour les années 2019 à 2025 et portant diverses dispositions intéressant la défense

Loi n° 2018-697 du 3 août 2018 relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités de sécurité publique

Loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination

Loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance

Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel

Loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie



## COMPTE RENDU DE L'AUDITION DE M. MARC GUILLAUME, SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DU GOUVERNEMENT

### Compte-rendu de l'audition de M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement

*Le jeudi 16 mai 2019, Mme Valérie Létard, vice-présidente du Sénat et 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. Elle a invité l'ensemble des présidentes et présidents des commissions permanentes ou un représentant à y participer.*

**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 de l'application des lois. Le Sénat a toujours été très vigilant à 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 effectue ainsi, tout au long de la session, le contrôle de l'application des lois qui la concerne. Aussi, j'ai convié l'ensemble des commissions qui sont représentées par leur président ou un vice-président. Sont ainsi présents Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques, M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées, M. René-Paul Savary, vice-président de la commission des affaires sociales, M. Patrick Chaize, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, M. Philippe Dominati, vice-président de la commission des finances et M. François-Noël Buffet, vice-président de la commission des lois. Je vous prie de bien vouloir excuser la commission de la culture, qui auditionne en ce moment le ministre de la culture dans le cadre du projet de loi pour la conservation et la restauration de Notre-Dame de Paris.

Chacun des présidents a présenté en commission, entre le 10 avril dernier et hier, une communication sur l'application des lois de la session

2017-2018 relevant de leurs compétences. Ils ont sans nul doute quelques questions à vous poser.

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 l'état et les perspectives de l'application des lois. Nous sommes notamment intéressés par le taux d'application de l'année parlementaire.

Par ailleurs, lors du conseil des ministres du 9 janvier 2019, il a été annoncé que « le Gouvernement sera pleinement mobilisé au cours des prochains mois pour maintenir à un haut niveau ses résultats en matière d'application des lois ». Des mesures particulières ont-elles été prises ? De manière plus générale, le nouveau Gouvernement a-t-il mis en place une politique particulière pour s'assurer d'une prise rapide des textes d'application ?

Après quoi, mes collègues et moi-même pourrons poser les questions qui nous paraîtraient utiles.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – Je vous remercie pour votre invitation à venir échanger sur l'application des lois. Si vous le permettez, je commencerai par un bref rappel sur la méthode. Vous avez retenu la date du 31 mars pour vos travaux. J'essayerai de vous apporter des précisions sur les actions menées depuis cette date. Certaines des mesures d'application ont pu être prises au cours du mois d'avril ou au début du mois de mai.

Nous transmettons nos tableaux de programmation dressant la liste exhaustive des mesures réglementaires d'application à prendre à l'Assemblée nationale et au Sénat dès que la loi est promulguée. Nous identifions phrase par phrase toutes les mesures réglementaires prévues par le législateur et que nous sommes tenus de prendre afin de cadencer le travail avec les ministères. C'est le Premier ministre, titulaire du pouvoir réglementaire, qui veille à ce que les décrets d'application sortent en temps et en heure. Dans ce travail méthodologique, nous essayons de prévoir texte par texte les étapes indispensables que chaque texte appelle : consultations de commissions spécialisées, d'autorités administratives indépendantes, du Conseil d'État si c'est un décret en Conseil d'État ou passage en conseil des ministres – afin de respecter au maximum le délai de six mois, retenu dans le bilan d'application des lois.

Évidemment, ce travail varie selon les lois. Certaines lois attendent beaucoup plus de mesures d'application que d'autres. La loi du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel, par exemple, comptabilise 142 mesures réglementaires d'application. Dans le délai de six mois, il faut également prévoir les éventuelles notifications à la Commission européenne.

Entre le 1<sup>er</sup> octobre 2017 et le 30 septembre 2018, 65 lois ont été publiées : 23 concernent la ratification d'accords internationaux et ne nécessitent pas la prise de mesures réglementaires d'application. En outre, une loi ne nécessite que des mesures réglementaires d'application à effet différé. Pour les 41 lois restantes, 12 lois sont d'application directe et 28 appellent des mesures d'application. Ce sont donc sur ces 28 lois que nous avons travaillé ensemble pour calculer le taux d'application.

Au 31 mars 2019, ces 28 lois appelaient 461 mesures réglementaires d'application et nous en avons pris 393, soit un taux d'application de 85 %, en progression de dix points par rapport à l'an dernier (75 % au 31 mars 2018 pour les lois de la session parlementaire 2016-2017). J'ajoute que 91 % de ces mesures ont été prises dans un délai inférieur à six mois. Le taux d'application s'élève aujourd'hui à 87 %. Un certain nombre de mesures réglementaires ont en effet été prises depuis le 31 mars 2019.

Sur les 28 lois, 17 sont intégralement appliquées au 31 mars 2019. Elles ont nécessité 145 mesures d'application. Sans être exhaustif, je citerai : la 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, la loi n°2017-1839 du 30 décembre 2017 mettant fin à la recherche ainsi qu'à l'exploitation des hydrocarbures et portant diverses dispositions relatives à l'énergie et à l'environnement, la loi n°2018-84 du 13 février 2018 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 n°2018-166 du 8 mars 2018 relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, la loi n° 2018-187 du 20 mars 2018 permettant une bonne application du régime d'asile européen, la loi n°2018-202 du 26 mars 2018 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2024, la loi n° 2018-266 du 13 avril 2018 visant à simplifier et mieux encadrer le régime d'ouverture et de contrôle des établissements privés hors contrat, ou encore la loi n° 2018-778 du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie.

Six lois sont en attente d'une seule mesure d'application : la loi n°2017-1510 du 30 octobre 2017 renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme, la loi n°2017-1836 du 30 décembre 2017 de financement de la sécurité sociale pour 2018, la loi n° 2018-148 du 2 mars 2018 ratifiant les ordonnances n° 2016-1058 du 3 août 2016 relative à la modification des règles applicables à l'évaluation environnementale des projets, plans et programmes et 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, la loi n° 2018-217 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 par ordonnances les mesures pour le renforcement du dialogue social, la loi n° 2018-699 du 3 août 2018 visant à

garantir la présence des parlementaires dans certains organismes extérieurs au Parlement et à simplifier les modalités de leur nomination, et enfin la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance. En ce qui concerne la loi CNIL, la dernière mesure d'application a été prise depuis le 31 mars. Elle est désormais intégralement appliquée.

Il nous reste notamment à prendre 7 mesures de la loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Pour information, le taux d'application des projets de loi et des propositions de loi est analogue. Nous sommes dans les deux cas à plus de 80 %. Les ministères leur portent évidemment la même attention à la prise des textes réglementaires d'application. Par ailleurs, il n'y a pas de différence significative d'application selon les ministères.

Il est tout à fait exact que le taux de présentation des rapports par l'administration est moins bon que celui des textes réglementaires d'application. L'année dernière, nous avons un taux de remise de 40 %. Nous avons indiqué aux ministères la nécessité de remettre davantage de rapports. Ce taux s'établit à 45 %, en progression significative, même s'il reste insuffisant. Nous avons signalé aux ministères que les résultats obtenus sur les mesures réglementaires devaient se poursuivre sur les rapports.

Lors d'une audition précédente, plusieurs présidents nous avaient interpellés sur le fait que les efforts réalisés en matière de sortie des décrets ne devaient pas se trouver annihilés par des circulaires dénaturant les textes. Vous nous demandiez si ce n'était pas une façon détournée de recréer de la norme. Un immense travail a été réalisé depuis notre dernière réunion. Sur instruction du Premier ministre, les services des ministères ont repris la totalité des circulaires en application, soit près de 30 000, et les deux tiers ont été abrogés : à l'issue des opérations de réexamen une par une des circulaires, seules 10 500 restent en vigueur. C'est sûrement, Madame la présidente, l'un des fruits de nos réunions. Un effort concomitant doit être engagé désormais sur le flux. Le Premier ministre est en train de réfléchir avec ses ministres pour veiller à ce que le stock ne se recrée pas.

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.** – Je passe la parole aux présidents et représentants des commissions.

**Mme Sophie Primas, présidente de la commission des affaires économiques.** – La moyenne des taux d'application des lois suivies par notre commission s'établit autour de 90 %, ce qui peut sembler satisfaisant. Pour autant, ce chiffre ne constitue qu'un indicateur qui ne rend pas compte de la mise en œuvre effective des lois. Un seul décret manque et c'est parfois tout un pan de la loi qui n'est pas applicable. Par ailleurs, l'évolution des statistiques réserve des surprises. La loi ALUR a vu par exemple son taux d'application augmenter à la suite de la promulgation de la loi ELAN, les 17

mesures d'application de la garantie universelle des loyers étant devenues sans objet.

En ce qui concerne la loi ELAN justement, le délai de six mois après la publication de la loi au terme duquel toutes les mesures réglementaires doivent être prises sera échu le 23 mai prochain. D'ores et déjà, nous constatons un retard manifeste entre le tableau de programmation des mesures transmis au Parlement et la publication des décrets. Par ailleurs, le Gouvernement envisage de prendre au moins 22 mesures d'application non prévues par la loi. À quoi cela tient-il et quel premier bilan pouvez-vous dresser de la mise en application de cette loi importante ?

La loi « Égalité et citoyenneté » promulguée en janvier 2017 habilitait le Gouvernement à légiférer par ordonnances dans un délai de deux ans pour deux sujets : une nouvelle rédaction du livre IV du code de la construction et de l'habitation relatif aux habitations à loyer modéré et la codification dans le code de la construction et de l'habitation des dispositions propres à l'allocation de logement familiale et à l'allocation de logement sociale. Or le Gouvernement n'a pas publié la première ordonnance dans le délai prescrit. Quant à la seconde, la loi ELAN a accordé un délai supplémentaire de six mois au Gouvernement. L'habilitation à légiférer par ordonnance ne veut donc pas forcément dire aller plus vite, d'où notre souhait répété d'inscrire autant que possible directement dans la loi les dispositions importantes.

Je m'interroge ensuite sur la raison pour laquelle les services du secrétariat général du Gouvernement effectuent le seul suivi des décrets d'application des lois sans prendre en compte celui des arrêtés.

Enfin, je voudrais vous soumettre un cas précis où la volonté du législateur n'a pas été respectée. L'article 18 de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt de 2014 prévoyait la mise à disposition d'espaces d'informations gratuits par les radios et télévisions au profit des interprofessions, afin de faire la promotion collective des produits agricoles et alimentaires. Le Gouvernement a annoncé n'avoir aucune intention de prendre le décret d'application de cet article, ayant été défavorable à cette proposition lors des débats parlementaires. On a ainsi le sentiment que les administrations jouent parfois la troisième mi-temps en décidant quelles mesures il est possible d'appliquer, ce qui est dérangeant pour le législateur.

**M. Patrick Chaize, vice-président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable.** – Plusieurs mesures d'application et demandes de rapport étaient sur le point d'être finalisées lors du changement de gouvernement en 2017, mais cet événement a interrompu le processus, nous laissant deux ans plus tard dans l'expectative. Cela concerne notamment les projets de décret et d'arrêtés prévus par l'article 42 de la loi Biodiversité du 8 août 2016 pour les conditions de conservation dans une collection nationale des ressources biologiques collectées par les laboratoires chargés de la surveillance

microbiologique. Il en va de même pour le rapport prévu par l'article 143 de cette loi concernant la mise en œuvre par la direction générale des douanes et droits indirects de la convention de Washington sur le commerce international des espèces protégées.

Ne revient-il pas au secrétariat général du Gouvernement d'assurer la continuité des travaux d'application des lois, malgré les changements d'exécutif ? Quelles actions mettez-vous en œuvre afin que ces changements n'interrompent pas l'élaboration des mesures et travaux prévus par le Parlement ?

Par ailleurs, j'attire votre attention sur la publication en décembre 2018 de mesures d'application pour deux dispositions importantes de la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 concernant la lutte contre la pollution lumineuse et la protection des habitats naturels. Malheureusement, ces mesures n'ont été prises que sous la pression d'une injonction sous astreinte adressée par le Conseil d'État, dans le cadre d'un recours pour excès de pouvoir initié par des associations de protection de l'environnement. Même mis sous pression, le Gouvernement n'a pas été d'une immense célérité : dans le premier cas, les textes d'application ont été publiés à l'extrême limite du délai imparti par l'injonction, tandis que, dans le second cas, il a même été dépassé de plusieurs semaines. Au total, plus de huit ans se sont écoulés entre la promulgation de la loi et la publication des mesures d'application.

Quel rôle joue le secrétariat général du Gouvernement dans les contentieux relatifs à l'application des lois et quelles mesures prenez vous pour y répondre ? Quelle que soit la complexité éventuelle du sujet, comment de tels retards sont-ils possibles, alors même que les textes sont attendus depuis plusieurs années par les parties prenantes et portent sur des sujets substantiels, pour lesquels il est indispensable de disposer de précisions réglementaires afin que les décisions prises par le législateur soient appliquées ?

J'ajoute qu'il est difficile de suivre les mesures de ratification lorsqu'elles interviennent par voie d'amendement dans des véhicules juridiques non dédiés. Le secrétariat général du Gouvernement tient-il à jour la liste des ratifications des ordonnances ?

Enfin, des habilitations sont parfois demandées sans que leur utilité ait forcément été questionnée en amont, et il arrive d'ailleurs que le Gouvernement n'y ait finalement pas recours. C'est le cas par exemple d'une habilitation à l'article 45 de la loi pour la reconquête de la biodiversité d'août 2016, dont le délai a expiré. Une réflexion a-t-elle été engagée sur ce sujet, afin de limiter le recours aux ordonnances et de mieux évaluer en amont leur pertinence ?

**M. François-Noël Buffet, vice-président de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** – La commission des lois constate, s'agissant des

mesures réglementaires prises pour l'application des textes de lois qu'elle a examinés au fond, une amélioration du ratio entre le nombre de mesures attendues et le nombre de mesures prises : au 31 mars 2019, 91 % des mesures d'application attendues sur des textes relevant de notre commission étaient prises, ce qui marque une augmentation sensible au regard du taux de 72 % constaté à la même période en 2018. Cette amélioration n'est pas anodine puisque notre commission a examiné, en 2017-2018, la moitié de l'ensemble des lois promulguées. Si la plupart des mesures d'application des lois sont désormais prises, notre vigilance me semble devoir demeurer. Notre assemblée a d'ailleurs étoffé son règlement puisqu'une résolution a été adoptée en séance publique, le 7 mai dernier, à l'unanimité, pour renforcer encore les modalités de contrôle sénatorial de l'application des lois : désormais, le rapporteur sur un texte sera compétent pour suivre, au nom de la commission dont il est membre, la publication par le Gouvernement des mesures d'application afférentes.

Malgré l'amélioration de la situation, nous voudrions en premier lieu souligner qu'au 31 mars 2019 douze mesures d'application dans des matières relevant de la commission des lois n'étaient toujours pas prises pour les lois promulguées au cours de l'année parlementaire 2017-2018. Vous me permettez d'attirer votre attention sur deux de ces mesures dont nous nous étonnons qu'elles n'aient toujours pas été prises : elles concernent la loi relative à l'harmonisation de l'utilisation des caméras mobiles par les autorités qui renvoyait à trois décrets en Conseil d'État, pris après avis motivé et publié de la CNIL, la définition des modalités d'utilisation des caméras mobiles et des enregistrements visuels collectés. Pour l'heure, les décrets relatifs à l'expérimentation des caméras mobiles pour les sapeurs-pompiers et les surveillants de l'administration pénitentiaire n'ont pas été adoptés. Certes, la CNIL a été saisie, dans le courant du mois de mars, d'un projet de décret relatif à l'usage des caméras mobiles par les sapeurs-pompiers et le secrétaire d'État auprès du ministre de l'intérieur, M. Laurent Nuñez, a par ailleurs indiqué le 6 mars 2019 que des expérimentations pourraient être conduites, à compter du troisième trimestre 2019, dans une dizaine de départements. Il semble en revanche qu'aucune procédure n'ait été encore engagée s'agissant des surveillants de l'administration pénitentiaire.

En second lieu, nous nous interrogeons sur les moyens mis en œuvre pour permettre la parution dans un délai raisonnable des mesures d'application. Alors que les Gouvernements sont parfois enclins à rejeter sur le Parlement la responsabilité des délais nécessaires à l'adoption des dispositions législatives, dans les faits, les délais dans lesquels les mesures d'application des lois sont publiées sont parfois plus longs que les délais d'adoption des lois elles-mêmes. Concernant les textes qui relèvent de la commission des lois, pas moins de 53 mesures d'application publiées en 2017-2018 portent sur des dispositions législatives qui ont plus d'un an, dont 12 portent application de mesures législatives qui ont plus de deux ans.

Quand on sait que le Parlement se donne les moyens, au prix d'une charge de travail élevée, d'adopter certains textes jugés prioritaires en moins de quatre mois, on peut s'étonner qu'il faille jusqu'à six fois plus de temps au Gouvernement pour que paraisse un décret d'application. Nous avons bien conscience de la charge d'activité du Conseil d'État ou de certains organismes consultés dans le cadre de l'élaboration des décrets, notamment la CNIL, mais aucune difficulté ne peut justifier qu'un tel nombre de dispositions législatives ne soit pas applicable pendant presque deux ans. Il y a là, je crois, matière à amélioration.

Enfin, nous attirons votre attention sur une réalité à propos de laquelle la commission des lois restera à l'avenir particulièrement vigilante. L'argument, soulevé par de nombreux gouvernements, selon lequel le recours aux habilitations à légiférer par voie d'ordonnance permettrait de gagner du temps se heurte à ce que nous constatons ces dernières années : le Gouvernement est extrêmement lent dans la publication des ordonnances qu'il a sollicitées, lorsqu'il n'est pas enclin à ne jamais les adopter. À titre d'exemple, aucune des deux habilitations prévues aux articles 52 et 70 de la loi du 10 septembre 2018 pour une immigration maîtrisée, un droit d'asile effectif et une intégration réussie n'a été prise, huit mois après la promulgation de la loi, et surtout seize mois après le dépôt du projet de loi initial qui prévoyait déjà de solliciter le recours auxdites ordonnances.

Moins acceptable encore est l'habilitation sollicitée dans le vide : aucune des quatre habilitations à légiférer par voie d'ordonnance prévues par la loi de programmation relative à l'égalité réelle outre-mer du 28 février 2017 n'a eu de suites. Certaines de ces dispositions ont trouvé une suite par la voie législative ordinaire, mais il peut sembler pour le moins paradoxal que le Gouvernement encombre l'ordre du jour législatif d'habilitations à légiférer par voie d'ordonnance, en le justifiant souvent par la nécessité de faire vite, et d'en rester là.

**M. Philippe Dominati, vice-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 2017-2018 atteint 80 %. Il est légèrement inférieur à celui de la session précédente, 83 %, et les délais se sont dégradés : alors que l'an passé 67 % 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 seulement 24 %. Il faut relever toutefois que le délai moyen de publication ne dépasse parfois que légèrement les six mois.

Je ne reviens pas sur les textes concernés, qui sont pour l'essentiel la loi de finances pour 2018 et les deux lois de finances rectificatives pour 2017, la loi de programmation des finances publiques pour les années 2018 à 2022 et la loi relative à la lutte contre la fraude.

La loi de programmation des finances publiques 2018-2022 est appliquée, sauf pour les rapports au Parlement, de même que la loi portant

transposition de la directive dite « DSP 2 » sur les services de paiement, même si les montants maximaux de retrait en espèces au titre du « cashback » décidés par décret ont paru faibles à la commission des finances dans un contexte d'inquiétude sur l'accès aux espèces dans les territoires ruraux.

Concernant la loi de finances pour 2018, si quatre mesures seulement sont encore attendues, le fait que certaines n'aient pas été prises nous pose particulièrement question.

En effet, à l'initiative de notre commission, l'article 68 de la loi de finances pour 2018 prévoyait un dispositif de plafonnement du montant des frais et commissions payés lors de l'acquisition d'un logement faisant l'objet du dispositif « Pinel » d'encouragement au développement du logement locatif intermédiaire. Ce décret n'est toujours pas pris alors même que la loi de finances pour 2019 a précisé ce dispositif, sur proposition du Gouvernement, afin de faciliter sa mise en œuvre. Selon les informations du quotidien *Le Monde* parues le 2 mars dernier, le projet de décret serait bloqué depuis plus d'un an sur le bureau du ministre du logement. Pouvez-vous, monsieur le secrétaire général, nous expliquer ce blocage ?

De même, l'article 171 de la loi de finances prévoyait de rendre gratuite la circulation sur autoroute pour les véhicules d'intérêt général prioritaires en opération. Or, le ministère de l'intérieur estime désormais, suivant ainsi l'avis du Conseil d'État, qu'une telle exonération serait inconstitutionnelle en raison d'une rupture d'égalité des usagers devant le péage. Quelles solutions techniques pourraient-elles être trouvées pour répondre à l'intention du législateur ?

Concernant la loi relative à la lutte contre la fraude du 23 octobre 2018, 16 textes réglementaires d'application étaient attendus, mais seulement 6 ont été pris. Plusieurs textes importants sont en attente et concernent les conditions dans lesquelles les agents chargés de la lutte contre la fraude peuvent avoir accès à des informations par échanges entre administrations, la responsabilité solidaire des plateformes en ligne en matière de TVA due par les vendeurs et prestataires, la publication des sanctions administratives pour les personnes morales à raison de manquements fiscaux graves et frauduleux et les nouvelles modalités de fonctionnement de la commission des infractions fiscales suite à la réforme du « verrou de Bercy ».

Compte tenu de l'importance de la lutte contre la fraude fiscale, je souhaiterais que vous nous donniez des éléments précis de calendrier pour la parution de ces décrets.

J'en viens pour terminer aux rapports. Seuls 85 des 157 rapports attendus pour les lois promulguées depuis 2010 ont été effectivement remis au Parlement, soit à peine plus de la moitié. On peut relever que les demandes de rapports sont sans doute trop élevées, mais bon nombre de rapports n'ont pas été remis, alors même que la disposition avait été insérée

par le Gouvernement lui-même. C'est le cas de 6 des dispositions de la loi de programmation des finances publiques 2018-2022. Monsieur le secrétaire général, pouvez-vous nous éclairer sur les délais de remise de ces rapports ?

**M. René-Paul Savary, vice-président de la commission des affaires sociales.** – Pour la commission des affaires sociales, l'application des lois est très fortement marquée par la loi de financement de la sécurité sociale, dont l'application est en général très rapide et complète. Pour la période couverte par la présente audition, le taux de mise en application des textes est affecté à la baisse par la mise en œuvre de la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel, dont la promulgation est intervenue en fin de période et dont certaines des mesures vont entrer en vigueur de façon décalée.

Parmi les mesures non encore applicables, la commission des affaires sociales s'interroge sur le délai de mise en œuvre des dispositions relatives à l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés. La loi relative à la liberté de choisir son avenir professionnel, dans son volet relatif aux travailleurs en situation de handicap, portait une réforme structurelle de l'obligation d'emploi des travailleurs handicapés, l'OETH, en vertu de laquelle les employeurs privés et publics sont tenus de recruter au moins 6 % de travailleurs handicapés. Cette réforme prévoit de modifier en profondeur les modalités de calcul de l'OETH, tant pour la prise en compte des travailleurs handicapés employés directement que pour le recours en sous-traitance d'établissements ou d'entreprises adaptées. La commission des affaires sociales s'est à plusieurs reprises interrogée sur la pertinence de ces mesures, qui n'a pas manqué de susciter l'inquiétude des principaux acteurs concernés. Nous nous interrogeons à présent sur le retard des décrets qui doivent les mettre en œuvre

Dans le domaine de la santé, sur le sujet sensible de la pénurie de médicaments, le président Milon avait interrogé le Gouvernement l'an dernier sur une disposition de la loi du 23 février 2017 ratifiant l'ordonnance du 15 juillet 2016 qui imposait à titre expérimental pour trois ans aux grossistes répartiteurs de déclarer auprès d'un tiers de confiance leurs volumes d'exportations de médicaments. J'observe que cette disposition, qui n'a jamais été mise en œuvre, est supprimée par le projet de loi Santé.

Ce même projet de loi Santé prévoit l'accès au troisième cycle des études de médecine des médecins déjà en exercice. Cet accès était déjà prévu par l'article 117 de la loi Santé de 2016. Il est encadré par un décret n° 2017-535 du 12 avril 2017 relatif aux conditions d'accès des médecins en exercice au troisième cycle des études de médecine, dont les dispositions n'entreront cependant en vigueur qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2021 : cette possibilité n'a donc pas encore été mise en application à ce jour. L'application des lois recèle décidément quelques surprises !

**M. Pascal Allizard, vice-président de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.** – S'agissant du suivi de l'application des lois par la commission des affaires étrangères, de la défense

et des forces armées, je donne acte au Gouvernement de la publication de l'ensemble des décrets d'application de la loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, dans le délai de six mois imparti, des 4 ordonnances attendues dans la période considérée ainsi que du bilan de l'exécution de la programmation militaire prévu par l'article 10.

Pour autant, comme chaque année, notre commission regrette que le Gouvernement n'ait pas remis les rapports demandés faisant le bilan des opérations extérieures et intérieures. En effet, il nous semble qu'un contrôle *a posteriori* par le Parlement est la contrepartie indispensable de la prééminence de l'exécutif dans le déclenchement des opérations militaires que consacre l'article 35 de la Constitution. Naturellement, la commission des affaires étrangères et de la défense a exercé son contrôle par d'autres moyens, notamment par l'audition des ministres concernés, des responsables militaires, et par des visites auprès des forces armées, mais je souhaitais rappeler devant vous l'absence de ces rapports annuels.

Cette audition me semble également être l'occasion de vous signaler que la modification de l'article 16 de l'ordonnance de 2015 relative aux marchés publics portée par notre commission par un amendement déposé sur l'article 44 de la loi de programmation militaire a tout simplement été effacée lors de la codification de cette ordonnance dans le nouveau code de la commande publique. Le motif invoqué est que cet ajout, par la précision qu'il apporte, risquait d'être plus restrictif que la rédaction préexistante ; cela nous semble méconnaître les pratiques de l'acheteur public qu'est la direction générale de l'armement. Nous travaillons actuellement sur ce sujet avec le ministère des armées, mais je voulais vous en informer.

Enfin, je voudrais signaler que la commission attend toujours de la part du ministère des affaires étrangères le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement en 2016-2017, qui aurait dû lui être transmis en 2018, en application de l'article 15 de la loi d'orientation et de programmation relative à la politique de développement et de solidarité internationale de juillet 2014, et ce alors même qu'un projet de loi sur le développement est en préparation. Il semble que ce retard soit habituel, puisque le précédent rapport avait déjà été transmis avec beaucoup de retard ...

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.** – Les questions qui vous sont adressées sont nombreuses, notamment sur les ordonnances, les rapports, en particulier ceux issus de l'article 67 de la loi de simplification du droit.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – Madame Primas, vous vous interrogez sur l'application de la loi ELAN du 23 novembre 2018. Il nous reste quelques jours avant le délai des six mois. De nombreux décrets sont en cours d'examen par le Conseil d'État qui fait un énorme effort pour qu'ils soient pris avant la fin du mois : certains ont été

examiné avant-hier et hier, et d'autres seront examinés la semaine prochaine. Nous espérons ainsi obtenir un taux d'application intégrant une trentaine de mesures supplémentaires prises dans les dix prochains jours. Le sixième mois de sortie des décrets est toujours décisif et nous sommes pleinement mobilisés, avec le Conseil d'État, pour sortir ces mesures.

Les mesures d'application non prévues ne sont pas comptabilisées de la même manière. Le pouvoir réglementaire autonome garde sa place. Mais l'administration n'est pas dans un système de choix pour les décrets d'application des lois : le juge nous condamne si nous ne les prenons pas. S'agissant de lois votées sous un quinquennat précédent, il est légitime qu'un nouveau gouvernement puisse proposer au Parlement de revenir sur une mesure antérieure. Cela explique dans certains cas, mesure par mesure, que les textes réglementaires n'aient pas été pris.

Par ailleurs, il est des dispositions de la loi qui appellent des précisions pour le pouvoir réglementaire, notamment pour organiser l'administration ou pour exercer le pouvoir normatif qui n'est pas dans le champ de l'article 34 de la Constitution. Ce n'est nullement contradictoire. Les instructions du Président de la République et du Premier ministre sont d'utiliser avec la plus grande parcimonie le pouvoir réglementaire autonome. Cela a été symbolisé sous le terme « deux pour un ». Ainsi, nous devons faire en sorte que lorsqu'un décret porte une contrainte administrative supplémentaire, il doit être compensé par deux suppressions. *Dans une année de droit commun, une centaine de mesures réglementaires autonomes sont prises. L'année dernière, une vingtaine ont été prises, qui ont donné lieu à la suppression de 45 contraintes administratives existantes. Vous le voyez, nous sommes dans un processus de décélération assez spectaculaire. Sur un quinquennat, cent mesures prises par an auraient donné 500 mesures nouvelles. Au rythme en œuvre depuis un an et demi, on serait amené à prendre cent mesures au lieu de 500. En outre, 250 mesures contraignantes seraient supprimées.* Cela est rendu possible par le fait que le Premier ministre est libre de décider de prendre ou non des mesures réglementaires. En revanche, il n'est pas libre de décider ou non de prendre les mesures d'application. Si une mesure législative ne lui semble pas s'inscrire dans le cadre de la politique publique qu'il veut mener, il doit revenir devant le Parlement afin de faire modifier la disposition législative en question.

Au sujet de l'ordonnance de recodification du code de la construction et de l'habitation, il est clair que l'effort de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) s'est concentré sur l'énorme travail de mise en œuvre de la loi ELAN, qui est passée de 65 à 285 articles lors de la navette parlementaire. Pour l'administration, et bien qu'il s'agisse de son travail, cela ne représente pas la même chose de prendre les mesures d'application de 65 articles ou de 285 articles. Dans les douzième et treizième législatures, le Parlement a adopté 34 000 et 31 000 amendements ; dans la quatorzième législature, 58 000. La loi de programmation relative à

l'égalité réelle outre-mer est ainsi passée de 15 à 116 articles à l'issue de l'examen parlementaire.

Autant le pouvoir réglementaire d'application des lois appartient au Premier ministre, autant les arrêtés ministériels dépendent des différents ministères. Il n'y a pas de centralisation. Chaque ministère doit suivre ses arrêtés afin de s'assurer qu'ils sortent en temps utile.

Vous avez parlé de troisième mi-temps sur la loi d'avenir pour l'agriculture : ce terme me paraît devoir être réservé au sport, et pas à l'obligation qui est la nôtre de sortir les textes d'application des lois. En revanche, il est apparu que la mesure prévoyant l'obligation pour les radios et télévision de mettre gratuitement à disposition des espaces d'information était contraire au droit européen, car elle constitue un aide d'État. Nous ne pouvons pas prendre de mesures contraires au droit européen sous peine d'être condamné par la Cour de justice de l'Union européenne. C'est pourquoi le Gouvernement a décidé de revenir devant le Parlement pour en proposer l'abrogation.

Pour répondre à l'interrogation de M. Chaize, nous suivons la totalité des lois, y compris anciennes. Vous avez cité des articles pour lesquels nous n'avions pas encore pris les mesures d'application. Dans la perspective de cette réunion, nous avons interrogé le ministère sur l'état d'avancement des textes. Sur les conditions auxquelles est subordonnée l'autorisation de défrichage, les travaux avec les représentants des espaces protégés et les organisations socioprofessionnelles n'ont pas abouti pour l'instant, compte tenu de la complexité du sujet.

L'injonction du Conseil d'État est un bon exemple de ce que nous ne devons pas faire. Pour la pollution lumineuse, nous n'avions pas pris les mesures d'application dans des délais satisfaisants. Dans les contentieux, nous essayons dans un premier temps de défendre un délai supplémentaire devant le Conseil d'État et, une fois condamnés, nous poussons plus encore les ministères à prendre les décrets d'application pour éviter les paiements sous astreinte.

Nous tenons bien sûr à jour la liste des ratifications des ordonnances. Je crois qu'elles sont publiées sur notre portail. Est-il de bonne méthode de ratifier des ordonnances par voie d'amendement ? Nous déposons toujours la loi de ratification des ordonnances, ne serait-ce qu'en l'absence d'un tel dépôt l'ordonnance tomberait. Se pose ensuite la question de l'inscription à l'ordre du jour du Parlement ou du basculement sur d'autres textes par voie d'amendement.

**M. Patrick Chaize.** – Ma question portait sur des habilitations dont le délai est dépassé et sur une meilleure évaluation en amont de la pertinence de ces habilitations.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – Ces cas sont rares, mais chacun est dans son rôle. Nous avons ainsi demandé un

délai de six mois supplémentaires pour une ordonnance. Au-delà des délais, les ordonnances posent la question de la concertation avec différents partenaires. Nous n'avons pas toujours les dispositions en dur, car la concertation n'a pas encore eu lieu. Vous nous avez dernièrement habilités à revoir le droit de la copropriété, ce qui représente un travail très lourd à mener avec l'ensemble des parties prenantes. Vous connaissez la politique très sévère du Conseil constitutionnel en matière de cavalier. Dans les deux ans qui viennent, même si chacun convient, Parlement compris, que c'est une matière qu'il faut moderniser, nous ne sommes pas en situation d'avoir le vecteur législatif pour le faire.

**Mme Sophie Primas, présidente.** – Le Gouvernement a les moyens de déposer un projet de loi ou de faire porter une proposition de loi par un parlementaire.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – Nous avons la possibilité de préparer des textes, mais nous n'avons pas la possibilité de les faire voter. L'ordre du jour du Parlement n'est pas extensible et ne permet pas d'inscrire la totalité des réformes prévues par ordonnances. Beaucoup de projets de loi sont en cours, mais ne peuvent pas être pour l'instant inscrit à l'ordre du jour faute de place. Il est illusoire de penser que l'on pourrait se passer d'habilitations. Si l'on veut essayer de s'en convaincre, il faudrait prendre l'ensemble des ordonnances publiées dans les années récentes – il y en a eu 68 en 2017, 79 en 2016 66 en 2015 – Il est impossible d'inscrire 68, 79 ou 66 projets de lois supplémentaires à l'ordre du jour.

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.** –. Si je peux me permettre, Monsieur le secrétaire général, il y a l'importance du nombre d'ordonnances et les sujets traités par celles-ci qui sont à prendre en considération. On peut tout à fait imaginer que pour des raisons d'agendas législatifs, tout ne peut pas rentrer dans l'ordre du jour. Il y a peut-être à identifier et hiérarchiser les sujets pour garder les thèmes majeurs et qui relèveraient normalement d'un débat avec le Parlement. Comme le dit ma collègue Sophie Primas, il paraîtrait logique qu'un sujet comme le droit des copropriétés fasse l'objet d'une discussion au Parlement. C'est un point sur lequel nous reviendrons certainement lors du débat en séance le 12 juin prochain.

Par ailleurs, vous nous indiquez qu'il faut du temps pour rédiger l'ordonnance. Or, on pourrait imaginer que lorsque le Gouvernement vient demander au Parlement une habilitation à légiférer par ordonnance, les discussions et concertations aient lieu en amont, et pas en aval et que des indications soient données au moment de la sollicitation de l'habilitation sur les grands axes issus des concertations. Le but est d'être à la fois plus efficient, mais aussi plus transparent dans les contenus. Faire confiance au Gouvernement dans la rédaction des ordonnances fait partie du jeu, mais

avoir une information sur leur contenu lors du vote de l'habilitation est toujours mieux. On pourrait peut-être travailler avec le Gouvernement sur une amélioration du processus.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – C'est un débat qui existe depuis 1958 sur la nature des ordonnances de l'article 38 de la Constitution. Il n'est pas exact de penser qu'il y a un choix qui se ferait entre mettre les dispositions en dur et solliciter une habilitation. Le Conseil constitutionnel va statuer sur la loi PACTE. Nous verrons combien d'amendements seront censurés. Toutefois, compte tenu de la pratique actuelle, on voit que le Conseil constitutionnel a une interprétation restrictive du lien même indirect des amendements. Lorsqu'une disposition d'habilitation est insérée dans un projet de loi, en réalité, il n'y a pas d'alternative si l'on veut opérer une réforme et alors qu'elle ne peut pas être mise en dur à ce moment-là.

M. Buffet, vous m'avez interrogé sur les deux décrets d'application du 3 août 2018 sur les caméras mobiles. Pour le premier décret concernant les caméras mobiles des sapeurs-pompiers, la CNIL a été saisie en mars. Elle a rendu son avis en mai. Cela vous montre les contraintes du délai de six mois. Le décret va sortir bientôt. Pour le décret pour les personnels de surveillance des administrations pénitentiaires, la CNIL doit également prononcer. Vous avez indiqué 12 mesures prises dans des délais supérieurs à celui de 6 mois. Comme vous l'avez tous souligné, les taux d'application généraux sont de très haut niveau – le niveau n'a jamais été aussi élevé depuis le début de la Cinquième République – mais, et nous le savons, il reste des exceptions.

M. Dominati vous m'avez interrogé sur le dispositif « Pinel ». Dans la loi de finances pour 2018, 2 mesures manquent sur les 29 mesures d'application attendues. La première concerne le dispositif Pinel de plafonnement des frais des commissions d'accès direct et indirect. Le décret est en cours de finalisation. Nous avons tenu une réunion interministérielle fin avril pour en arrêter les divers aspects. Nous avons eu un problème de méthodologie, car nous avons soumis ce décret au conseil national de la transaction et de la gestion immobilière qui était en renouvellement. Le renouvellement ayant eu lieu il y a une dizaine de jours, nous allons le saisir prochainement.

En ce qui concerne l'exonération des péages autoroutiers pour les véhicules d'intérêt général prioritaire, le ministère des transports a travaillé avec les sociétés d'autoroute. Les résultats de cette concertation ont été rendus publics en avril : les sociétés concessionnaires doivent se rapprocher des services départementaux d'incendie et de secours, afin de prévoir dans les conventions elles-mêmes la prise en charge par ces sociétés de ces frais, y compris lorsque les interventions sont liées à des opérations ayant lieu en dehors du réseau autoroutier, afin que l'intention du législateur soit respectée.

**M. Philippe Dominati, vice-président de la commission des finances.** – Certes, la ministre des transports est intervenue, mais il semblerait que le dispositif soit départementalisé. C'est ainsi au niveau de chaque département que les négociations se font. On est bien loin de ce que nous attendions, et nous sommes interloqués de voir qu'il y ait autant de difficulté.

En outre, un certain nombre d'élus sont surpris par l'incapacité de l'État à régler ce problème, d'autant que cela pourrait être prévu dans le cahier des charges des concessions. On parle beaucoup en ce moment de la vente de biens publics comme l'aéroport de Paris. Il faudrait savoir si l'État a prévu les modalités d'accès aux locaux de la police, de la police aux frontières, des pompiers. Il ne faudrait pas que l'on se rende compte, ultérieurement que l'État n'a pas été prévoyant quant à l'accès aux biens concédés. La réponse de la ministre des transports se limitant à demander aux SDIS de se mettre en relation avec les sociétés concessionnaires n'est pas satisfaisante.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – Je vais interroger le ministère des transports sur ce point. J'avais compris que cela concernait le réseau autoroutier. Je comprends de votre intervention qu'il y a deux points : le champ de la mesure et comment arrive-t-on au résultat attendu, à savoir que les intéressés ne payent pas le péage.

**M. René-Paul Savary, vice-président de la commission des affaires sociales.** – Si au final, ce sont les SDIS qui paient cela signifie que la charge financière sera portée par les collectivités territoriales.

**M. Marc Guillaume, secrétaire général du Gouvernement.** – Ce n'est pas ce que j'ai compris. Je vais demander des éclaircissements au ministère des transports. Pour moi, les sociétés concessionnaires vont prendre en charge les frais et laisser passer gratuitement les véhicules des SDIS sans leur faire payer les péages. Je vais vérifier ce point et reviendrai vers vous à la suite de cette réunion.

Vous m'interrogez sur deux décrets de la loi fraude. Le premier porte sur les modalités de fonctionnement du comité des infractions fiscales. Le projet de décret a été examiné en Conseil d'État la semaine dernière. Il va sortir prochainement. Le deuxième décret concernant l'échange d'informations entre administrations a été soumis au conseil d'État. Toutefois, ce dernier nous a indiqué que l'utilisation des données de connexion prévue dans le décret était contraire au droit européen. Nous devons retravailler ce décret du fait de ce rejet.

Vous avez soulevé l'utilisation du répertoire commun de sécurité sociale. Ce décret est en cours de validation.

Enfin, il reste la question transversale des rapports. J'ai bien souligné en introduction que notre marche de progression est bien supérieure à celle

des décrets. Cette réunion sera l'occasion de faire passer le message aux ministères concernés.

Concernant le décret relatif aux travailleurs handicapés, sauf erreur, et je vérifierai ce point, cette mesure entre en vigueur de manière différée – au 1<sup>er</sup> janvier 2020. La réunion interministérielle a eu lieu le 13 mai.

La loi 23 février 2017 traitant de la problématique des grossistes répartiteurs est une loi de l'ancienne législature. Le Gouvernement actuel a fait le choix de ne pas reprendre cette mesure et en a proposé l'abrogation dans le projet de loi relatif à l'organisation et à la transformation du système de santé, actuellement en discussion au Parlement.

Enfin, il restait la question de l'accès des médecins au troisième cycle de médecine. Un nouveau dispositif est prévu dans le projet de loi Santé. Ce sujet illustre la volonté d'un nouveau gouvernement de faire d'autre choix.

Je remercie M. Allizard d'avoir eu la gentillesse de souligner que tous les décrets d'application de la loi de programmation militaire avaient été pris. Cette réunion annuelle a pour effet, dans le cadre de sa préparation, de relancer les ministères sur certains sujets. Ainsi nous avons transmis aujourd'hui le bilan de l'exécution de la loi de programmation que vous attendiez. Vous m'interrogiez sur le droit de la commande publique. Il est exact que les précisions apportées par le Parlement au 2<sup>o</sup> de l'article 44 de la loi de programmation n'ont pas été reprises dans l'ordonnance. Elles ont été jugées problématiques au regard de la directive 2009/81 qu'il s'agissait de transposer. La rédaction initiale de l'ordonnance reprenait intégralement les termes de la directive, en la recopiant, afin de ne pas pouvoir être accusé de mal la transposer. La disposition dont vous parlez ajoutait des termes qui ne figuraient ni dans la directive ni dans ses considérants. Je pense par exemple à la « grande rapidité d'acquisition ». Compte tenu de l'examen par le Conseil d'État de la compatibilité du code de la commande publique avec la directive 2009/81, nous avons fait le choix de s'en tenir à la copie simple en droit français afin d'éviter toute contestation devant la juridiction européenne.

Le rapport sur la mise en œuvre de la stratégie française d'aide au développement est terminé. Je vous propose de vous faire passer une version provisoire. Il sera officiellement déposé dans les semaines à venir.

Pour le Gouvernement, l'application des lois est une nécessité première. Les administrations sont extrêmement mobilisées. C'est une tâche plus importante qu'auparavant, en raison du volume des lois. Cela explique parfois – même si cela ne le justifie pas – le retard du dépôt de certains rapports. Nous avons conscience que telle ou telle mesure réglementaire n'a pas encore été prise. Le bilan général montre l'immensité de la tâche : nous avons échangé sur plus de 400 mesures. Il en reste une soixantaine à prendre et nous nous y attelons tous les jours.

**Mme Valérie Létard, présidente de la délégation du bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle.** – Je vous remercie pour ce travail de présentation, de réponses précises aux questions posées par les représentants des commissions.

Nous avons encore eu l'occasion de le constater : cette réunion est l'occasion d'avancer, de se dire les choses dans un respect mutuel et de pouvoir échanger très directement sur tel ou tel élément. Nous voyons que chiffres à l'appui, vous essayez année après année de faire en sorte que l'application de la loi se fasse de mieux en mieux. Certes on peut toujours mieux faire. Ces réunions sont un exercice salutaire tant pour le Parlement que pour le Gouvernement pour faire en sorte que ce que nous décidons les uns et les autres puissent se mettre en œuvre, en conformité avec l'esprit de la loi. Un exercice nous attend encore le mercredi 12 juin à 8h00 avec le ministre.

*La réunion est close à 12h15.*